

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ВЫБОРОВ НА ПРИМЕРЕ НОВГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ

Горькова Ю.А.

Филиал ФГБОУ ВПО «Санкт-Петербургский государственный экономический университет» в г. Великом Новгороде, Россия (173025, Великий Новгород, ул. Кочетова, д.29, корп.3), e-mail: spbseu-novgorod@mail.ru

В основу данной статьи положен ряд положений, позволяющих раскрыть важность и специфику местных выборов и очертить круг проблем, связанных с правовым регулированием порядка формирования органов местного самоуправления. Статья представляет собой обзор федерального и регионального законодательства о выборах Российской Федерации и Новгородской области. Автором выполнена тематическая систематизация норм избирательного права, обоснован прогноз изменения и развития федерального и регионального законодательства на примере Новгородской области. Отмечается, что на современном этапе развития российской правовой системы наметилась тенденция перехода от избрания глав муниципальных образований к процедуре их назначения, что усиливает противоречие между электоральным заказом на расширение выборности органов местного самоуправления и затруднённой реализацией данных ожиданий в условиях действующего избирательного законодательства. Результатом исследования стала разработка предложений в законодательство РФ и Новгородской области, направленных на повышение эффективности институтов местных выборов и местного самоуправления.

Ключевые слова: уровень правового регулирования, публичная власть, местные (муниципальные) выборы, глава муниципального образования, представительные органы муниципальных образований.

LEGAL REGULATION OF MUNICIPAL ELECTIONS ON THE EXAMPLE OF THE NOVGOROD REGION

Gorkova Y.A.

Department of St Petersburg State Economic University in Velikiy Novgorod (3, 29, Kochetov Street, Velikiy Novgorod, 173025), e-mail: spbseu-novgorod@mail.ru

The basis of this article is the number of theses allowing to expose the importance and the specificity of local elections and to outline the circle of the problems related to the statutory regulation of the local government forming procedure. The article is the overview of federal and regional legislation on the elections of the Russian Federation and the Novgorod region. The author carried out the thematic systematization of the electoral law norms and substantiated the forecast of change and development of Federal and regional legislation on the example of the Novgorod region. It is noted that at the present development stage of the Russian legal system there is a tendency of transition from the election of municipalities' heads to the procedure of their appointment which reinforces the contradiction between the electoral order for the extension of the elective bodies of local government and the difficulty of realization of these expectations under the existing electoral law. This research has resulted in development of the proposal package to the legislation of the Russian Federation and the Novgorod region, aimed at improving the efficiency of institutions of local elections and local government

Keywords: local government, local (municipal) elections, the level of statutory regulation, public authorities, the head of the municipal entity, representative bodies of municipal entities.

Выборы любого уровня, в том числе органов государственной власти и государственных должностей, являются эволюционным продолжением догосударственного самоуправления. И если формирование государственной власти выборным путём направлено на достижение баланса интересов населения и государства, то местное (муниципальное) самоуправление исторически призвано согласовывать только узкогрупповые интересы. В основу данной статьи положен ряд положений, которые, на наш взгляд, позволяют раскрыть

важность и специфику местных выборов и очертить круг проблем, связанных с правовым регулированием порядка формирования органов местного самоуправления.

Актуальность исследования объясняется существующим противоречием между избирательными предпочтениями при формировании местного самоуправления и затруднённой реализацией данных ожиданий в условиях действующего избирательного законодательства. Таким образом, цель исследования заключается в определении степени правовой разработанности процедур формирования органов местного самоуправления.

Роль местного самоуправления в государстве в разных странах и в разные исторические эпохи не была одинаковой. Общеизвестными примерами расцвета местного самоуправления с максимальным избранием должностей и органов публичной власти, определявших высокую степень политической свободы и административно-хозяйственной самостоятельности, считаются античные демократии, вольные ганзейские города, Новгородская феодальная республика и др. Однако даже во времена жёсткой централизации и абсолютизации власти, например античной тирании Дионисия I, деспотии Ивана Грозного, тоталитарных режимов нового и новейшего времени, на уровне местного самоуправления сохранялись выборные и избираемые по жребию представительства и должности. История местного самоуправления обнаруживает многовековой опыт граждан в решении местных проблем, устоявшиеся традиции взаимодействия с государственной властью и максимальное разнообразие процедур вовлечения населения в муниципальную деятельность.

Конституция Российской Федерации признаёт, гарантирует местное самоуправление, раскрывает и закрепляет его сущность в статьях 3, 12, 15, 18, 24, 32, 33, 46, 68, 74, 97, 130-133, определяет, что «местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления» [1]. Статья 23 Федерального закона № 131-ФЗ от 06 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 02.07.2013 № 185-ФЗ) фиксирует следующее определение муниципальных выборов – выборы, проводимые в целях избрания депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании [2]. В современной науке чаще всего под муниципальными выборами понимают избрание населением органов и должностных лиц местного самоуправления либо волеизъявление населения муниципального образования по определённому вопросу. Однако среди теоретиков права существуют и другие подходы к трактовке понятия «муниципальные выборы», уточняющие их сущность и особенности. Так, А.А. Замотаев, А.Я. Слива акцентируют внимание на форме непосредственного (прямого) волеизъявления граждан,

ставя под сомнение возможность представительной демократии и иных способов формирования органов власти. И.В. Выдрин, А.Н. Кокотов указывают, что муниципальные выборы представляют собой «движение, сочетающее в себе формы представительной и непосредственной демократии», и обращают внимание на нетождественность понятий «выборы» и «избрание» в отношении кампаний местного уровня. В данном разрезе справедливым является положение, сформулированное И.И. Овчинниковым и А.Н. Писаревым, о многообразии форм избрания на местных выборах, в том числе охватывающих не только электоральные процедуры [8].

На местном уровне формирование органов публичной власти и замещение должностей может происходить несколькими способами. В обобщённом виде процедуры, применяемые на местном уровне, и их соотнесение с представлениями электората о демократии выглядят следующим образом. К наименее демократичным процедурам население относит: назначение (юридическое оформление должностного статуса лица, произведенное органом власти и выраженное в форме распорядительного документа); кооптацию (введение в состав коллегиального органа власти нового его члена собственным решением данного органа без проведения выборов). Процедуры, в большей степени позволяющие реализовать принципы демократии при формировании органов местного самоуправления: отбор (специализированная процедура изучения и оценки пригодности людей к овладению специальностью, достижению требуемого уровня мастерства и успешного выполнения должностных обязанностей в публичной непрофессиональной деятельности); избрание жребием (совокупность правовых норм, регулирующих принятие определенных публично-властных решений посредством случайного выбора условного знака) [9]. Однако, по мнению С.М. Миронова, единственной процедурой, которая «не ведёт к разложению демократического правопорядка» и «к вытеснению граждан и их территориальных, политических и иных объединений на периферию политической системы» всё-таки остаются выборы. Институт выборов имеет ряд преимуществ перед институтами отбора и избрания жребием, так как в той или иной мере отражает сложившуюся на момент их проведения расстановку сил. Указанные институты иногда могут сочетаться друг с другом: при замещении должностей жребий может применяться в отношении лиц, предварительно избранных на выборах путем голосования; жребий может выполнять вспомогательную функцию в случае равенства голосов, поданных за кандидатов на выборах и т.п.

Исторически выборы и избирательные процедуры в Русском государстве получают юридическое оформление в XVI–XVII вв. К этому времени относится и правовое оформление местных выборов, которое связано с переносом на государственный уровень элементов выборных начал и народного представительства Великого Новгорода.

Основными источниками общерусского права в этот период были: великое княжеское (царское) законодательство (жалованные, указные, духовные грамоты и указы), «приговоры» Боярской думы, постановления Земских соборов, отраслевые распоряжения приказов. К источникам, напрямую или косвенно закреплявшим выборность на местном уровне, можно отнести: Судебник 1550 г. (наряду с провозглашением единственного в России источника права и расширением полномочия выборных органов ввёл институт выборных представителей местного населения в суде и предоставил поддержку местного самоуправления); «Приговор царский о кормлениях и о службе» 1556 г. (ограничил наместничество и кормления, заложил основы выборности органов местного самоуправления); Протокол собрания (на местном уровне свидетельство избрания того или иного лица к земской службе, содержащий как перечень присутствовавших на сходе жителей, так и указание на избранных с детализацией полномочий) [10].

На современном этапе правовое регулирование муниципальных выборов осуществляется на трёх уровнях публичной власти – федеральном, региональном, муниципальном. Федеральный уровень правового регулирования муниципальных выборов представлен следующими нормативными правовыми актами:

- Конституция РФ гарантирует право граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления и участвовать в референдуме [1];

- Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 г. №67-ФЗ закрепляет право на назначение муниципальных выборов; формирование списков избирателей избирательных округов, участков, избирательных комиссий; выдвижение и регистрацию кандидатов; финансовое и информационное сопровождение выборов; организацию, осуществление голосования, подсчёт голосов, установление результатов выборов и обжалование их результатов; урегулирует ситуации недостаточности законодательной базы субъекта РФ по организации и проведению муниципальных выборов.

- Федеральный закон «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранным в органы местного самоуправления» от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ регламентирует порядок реализации прав граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления в нестандартных ситуациях при недостаточности законодательной основы местного самоуправления: муниципальные образования преобразованы в противоречащем закону порядке; полномочия органов местного самоуправления осуществляются назначенными органами государственной власти должностными лицами; истекли установленные сроки полномочий выборных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления и т.д.

– Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ: конкретизирует вопросы местного значения, формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления, порядка назначения выборов представительным органом муниципального образования, процедуры выборов во вновь образованных муниципальных образованиях и т.д.

– Федеральные законы, регулирующие иной тип общественных отношений, но содержащие нормы избирательного права и касающиеся организации и проведения муниципальных выборов: Федеральный закон «О Государственной системе Российской Федерации «Выборы» от 10 января 2003 г. №20-ФЗ, Федеральный закон «О политических партиях» от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ (с изменениями и дополнениями), Закон РФ «О средствах массовой информации» от 27 декабря 1991 г. N 2124-1, Федеральный закон «О рекламе» от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ, Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» от 27 июля 2006 г. №149-ФЗ, Федеральный закон «Об электронной подписи», от 6 апреля 2011 г. №63-ФЗ, «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ, «Бюджетный кодекс Российской Федерации» от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ, «Налоговый кодекс Российской Федерации» от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ и др.

– Нормативные правовые акты Центральной избирательной комиссии: Постановление ЦИК РФ «О порядке применения средств видеонаблюдения и трансляции изображения в помещениях для голосования на выборах и референдумах, проводимых в Российской Федерации» от 26 сентября 2012 г. № 142/1076-6), Постановление ЦИК РФ «О Рекомендациях по обеспечению реализации избирательных прав граждан Российской Федерации, являющихся инвалидами, при проведении выборов в Российской Федерации» от 20 мая 2015 г. №283/1668-6 и др.

– Судебная практика Конституционного и Верховного судов Российской Федерации: Постановление Конституционного Суда РФ от 15.04.2014 № 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 65 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Владимирской области» 15 апреля 2014 года № 11-П «Конституционный Суд дал оценку конституционности положений пункта 1 статьи 65 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда РФ от 15 октября 2008 г. №25-ГО8-7 «Подсудность дел об оспаривании решений окружной избирательной комиссии определяется в зависимости от уровня соответствующих выборов», Определение Судебной коллегии по

гражданским делам Верховного суда РФ от 8 октября 2008 г. № 4-ГО8-35 «Нарушение срока внесения соответствующих изменений в устав не является основанием для принятия судом решения об определении порядка назначения выборов депутатов представительного органа местного самоуправления» др. [2,3].

Правовое регулирование муниципальных выборов на федеральном уровне характеризует детальной проработанностью и значительным объёмом. Однако процесс детализации федерального законодательства вызвал общественную дискуссию по вопросу о «навязывании субъектам Российской Федерации правовых норм, не столько гарантирующих избирательные права граждан, сколько отражающих представление федерального законодательства о должном» [8]. В развитии данного тезиса в теории права сложилось направление, сторонники которого видят перспективу развития избирательного законодательства в придании федеральному регулированию региональных и местных выборов рамочного характера. Не смотря на спорность этого тезиса, приходится констатировать тот факт, что всё чаще законы субъектов РФ о муниципальных выборах дублируют положения, урегулированные на федеральном уровне. В структурном плане законодательство субъектов РФ о муниципальных выборах представлено двумя видами региональных нормативных систем: к первой относятся регионы с одним законом о муниципальных выборах, ко второй – территории с отдельными законами о выборах депутатов представительных органов местного самоуправления, о выборах глав муниципальных образований и иных должностных лиц местного самоуправления.

Законодательство о муниципальных выборах Новгородской области относится ко второму типу структурирования и состоит из Областных законов: «О выборах главы Муниципального образования Новгородской области» от 21 июня 2007 г. № 121-ОЗ (в редакции от 29.05.2015 N 777-ОЗ), «О выборах депутатов представительного органа муниципального образования в Новгородской области» от 30 июля 2007 г. № 147-ОЗ (в редакции от 29.05.2015 N 777-ОЗ), «О местном референдуме и опросе граждан в Новгородской области» от 29 мая 2007 г. №102-ОЗ (в редакции от 29.05.2015 N 777-ОЗ), «О сроке полномочий представительных органов муниципальных образований Новгородской области и порядке формирования представительных органов муниципальных районов Новгородской области, сроке полномочий и порядке избрания глав муниципальных образований Новгородской области» от 02.12.2014 г. № 674-ОЗ.

В отношении законодательства о референдуме, следует отметить, что оно не вызвало практических вопросов, вероятно, в силу минимального количества местных референдумов. В период с 2007 г. по настоящее время на территории Новгородской области прошёл один местный референдум и одно голосование по решению территориальных вопросов.

Выборы депутатов представительных органов муниципальных образований Новгородской области разнятся в зависимости от вида муниципального образования – поселение либо городской округ. Выборы депутатов представительного органа городского округа проводятся с применением мажоритарной, смешанной или пропорциональной избирательной системы, выборы депутатов представительного органа муниципального образования (за исключением городского округа) отличаются в зависимости от численности поселения и количества депутатов – от мажоритарной при 15 депутатах до мажоритарной, смешанной или пропорциональной с численностью более 20 депутатов. Так, в муниципальном образовании-городском округе Великий Новгород, начиная с 2013 года выборы депутатов Думы Великого Новгорода (V созыв) проводятся с применением смешанной избирательной системы с закрытыми списками кандидатов, при которой часть депутатов представительного органа муниципального образования избирается по единому избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов, а часть – по мажоритарной избирательной системе относительного большинства. Как показали выборы предыдущих четырёх Дум, скандальность и проблематичность муниципальных выборов является самой высокой среди выборов всех видов и уровней. Поэтому, анализируя динамику изменений Областного закона «О выборах депутатов представительного органа муниципального образования Новгородской области», следует отметить, что каждая его редакция прорабатывается всё более детально, нормы максимально конкретизируются. В действующей редакции практически не осталось статей, имеющих расплывчатые формулировки, большинство их редактируется в направлении однозначности суждения. По итогам последней кампании по выборам в Думу Великого Новгорода V созыва, проведённой 8 сентября 2013 г., можно сделать вывод, что детализация правовых норм таких разделов как выдвижение и регистрация кандидата, информационное обеспечение выборов, подсчёт голосов избирателей и определение результатов выборов, позволила избежать громких разбирательств. Процессуальная разработанность закона минимизировала проблемы в ходе избирательной кампании – подано всего два иска, в удовлетворении которых было отказано.

Иная ситуация складывается с выборами глав муниципальных образований Новгородской области. С принятием Областного закона «О сроке полномочий представительных органов муниципальных образований Новгородской области и порядке формирования представительных органов муниципальных районов Новгородской области, сроке полномочий и порядке избрания глав муниципальных образований Новгородской области» установлен порядок избрания глав городского округа представительными органами из своего состава. При этом действующая редакция Областного закона «О выборах главы Муниципального образования Новгородской области» сохраняет формулировку о выборах

главы муниципального образования по мажоритарной системе по единому избирательному округу. Возможная двойственность трактовки не только усугубляет недовольство граждан уменьшением объёма избираемых муниципальных должностей, но и снижает прозрачность выборов главы городского округа, создавая почву для сомнений в легитимности власти. Таким образом, основным направлением развития избирательного законодательства Новгородской области должно стать уточнение и конкретизация процедуры выборов глав муниципальных образований с учётом электоральных ожиданий населения и позитивного опыта других регионов.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации. Москва. Известия, 1995
2. Собрание законодательства Российской Федерации, официальные электронные версии бюллетеней, режим доступа – <http://www.szrf.ru/>
3. Судебная практика по делам о защите избирательных прав граждан Российской Федерации. 2008: сборник / под общ. ред. В.М. Лебедева и В.Е. Чурова. – М.: Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, 2009. – 184с
4. Областной закон «О выборах главы Муниципального образования Новгородской области» от 21 июня 2007 г. № 121-ОЗ (в редакции от 29.05.2015 N 777-ОЗ), режим доступа – <http://www.novgorod.izbirkom.ru/>
5. Областной закон «О выборах депутатов представительного органа муниципального образования в Новгородской области» от 30 июля 2007 г. № 147-ОЗ (в редакции от 29.05.2015 N 777-ОЗ), режим доступа – <http://www.novgorod.izbirkom.ru/>
6. Областной закон «О местном референдуме и опросе граждан в новгородской области» от 29 мая 2007 г. №102-ОЗ (в редакции от 29.05.2015 N 777-ОЗ), режим доступа – <http://www.novgorod.izbirkom.ru/>
7. Областной закон Новгородской области от 02.12.2014 N 674-ОЗ «О сроке полномочий представительных органов муниципальных образований Новгородской области и порядке формирования представительных органов муниципальных районов Новгородской области, сроке полномочий и порядке избрания глав муниципальных образований Новгородской области», режим доступа – <http://duma.niac.ru>
8. Попов А.И. Актуальные проблемы правового регулирования муниципальных выборов, режим доступа – <http://izbirkom.admkrsk.ru/PublishingImages>
9. Руденко В.Н. Институт жребия, режим доступа <http://www.lawlibrary.ru/article2180471.html>
10. Шафиев М.М. Становление и развитие системы публичного управления в древнерусском и централизованном Московском государстве с IX по XVII вв. Историко-правовой аспект:

дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01/М.М.Шафиев; Санкт-Петербургский государственный инженерно-экономический университет. – Санкт-Петербург, 2008. – 198с.

Рецензенты:

Митина С.И., д.ю.н., профессор, заведующий кафедрой юридического факультета НовГУ им. Ярослава Мудрого, г. Великий Новгород;

Синькевич Н.А., д.ю.н., профессор, заведующий кафедрой юридического факультета НовГУ им. Ярослава Мудрого, г. Великий Новгород.