

**РЕГУЛИРОВАНИЕ ПАССИВНОГО ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА НА
ВЫБОРАХ ГЛАВ И ДЕПУТАТОВ ОРГАНОВ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ**

Андреева Любовь Александровна
канд. юрид. наук, доцент РГГУ, зав. кафедрой частного права Филиала РГГУ в
г. Великий Новгород, РФ, г. Великий Новгород
E-mail: andreeva56@mail.ru

**REGULATION PASSIVE SUFFRAGE IN THE ELECTION OF HEADS AND
DEPUTIES OF LOCAL GOVERNMENTS**

Lybove Andreeva
candidate of juridical sciences, associate professor, head of the Department of private
law Branch of Russian state humanitarian University in Velikiy Novgorod, Russia,
Velikiy Novgorod

АННОТАЦИЯ

Статья посвящена вопросам регулирования норм пассивного избирательного права субъектами федерации при организации и проведении выборов глав и депутатов органов местного самоуправления. Проблеме реформирования системы местного самоуправления, разграничения полномочий между уровнями местного самоуправления и способам выборов либо делегирования депутатов и глав местного самоуправления в вышестоящие представительные органы местного самоуправления.

ABSTRACT

The article is devoted to questions of regulation of standards of the passive suffrage by subjects of federation at the organization and elections of heads and deputies of local governments. To problem of reforming of system of local government, differentiation of powers between levels of local government and to ways of elections or delegations of deputies and heads of local government in higher representative bodies of local government.

Ключевые слова: законодательство; уровни местного самоуправления; система; полномочия; выборы; пассивное избирательное право; делегирование полномочий.

Keywords: legislation; levels of local government; system; powers; elections; passive electoral right; delegation of powers.

Процесс уточнения общих принципов организации местного самоуправления, дальнейшее развитие структуры и системы местного самоуправления требует совершенствования законодательства о выборах в органы местного самоуправления.

В Государственную Думу РФ внесен проект федерального закона № 388095-б, которым предполагаются изменения в построении структуры местного самоуправления [9], что потребует совершенствования выборного законодательства, разграничения выборов депутатов представительных органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления (глав муниципальных образований либо глав администраций муниципальных образований), а также урегулирования процесса делегирования по должествованию уполномоченных глав и депутатов местного самоуправления в представительный орган вышестоящего муниципалитета.

Изменения и дополнения, внесенные на обсуждение в Государственную Думу РФ, носят комплексный характер только отчасти, так как внесены предложения по совершенствованию механизма определения полномочий между различными уровнями местного самоуправления и порядок разграничения полномочий муниципальных образований. Вместе с тем, для функционирования каждого уровня местного самоуправления и реализации полномочий необходимы не только субъекты — выборные должностные лица и депутаты, а и объем полномочий, присущий им, легитимность данных субъектов.

За проблемой выборности и определения объема полномочий следуют изменения в системе органов местного самоуправления, в частности, существующие пять видов муниципальных образований, пополнятся еще двумя: городским округом с внутригородским делением и внутригородским районом. Таким образом, предполагается реализовать идею приближения местной власти к населению. В проекте федерального закона предлагается формирование представительных органов муниципальных районов только из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной независимо от численности населения поселения нормой представительства, установленной уставом данного муниципального района [9]. Таким образом, возникает новая система выборов, предполагающая выборы из состава представительного органа депутатов в вышестоящий представительный орган, тем самым один из депутатов будет избран дважды (населением и представительным органом местного самоуправления), что не приблизит, а наоборот, удалит данного депутата от населения, требуя его участия в нормотворческом процессе в вышестоящем и собственном представительном органе местного самоуправления.

Кроме того, проект Федерального закона предусматривает внесение соответствующих изменений в Федеральный закон № 131-ФЗ в связи с необходимостью решения органами местного самоуправления вопросов, не отнесенных к их компетенции Федеральным законом № 131-ФЗ [10], только в случае, если данные вопросы предусмотрены уставом муниципального образования. Следует уточнить, что систему и порядок выборов глав (глав администраций) и депутатов вновь образованного муниципалитета устанавливает закон субъекта РФ. Таким образом, возрастает значимость основного нормативного правового акта (устава) муниципального образования любого уровня, а соответственно и порядок обсуждения уставов, в том числе системы

выборов и полномочий выборных органов и должностных лиц. Однако, во вновь образованном муниципалитете структура органов местного самоуправления и система выборов избирается субъектом федерации самостоятельно.

Автор подчеркивает, что передача определенных полномочий по регулированию системы местного самоуправления потребует от субъектов Российской Федерации подготовить дополнения и принять нормативные акты, в том числе как в законодательстве о местном самоуправлении, так и в избирательном законодательстве. Следует учитывать, что в отличие от федерального процесса нормотворчества, на уровне субъекта федерации наблюдается существенное регулирование избирательного процесса. В представительных органах власти субъектов федерации законотворческие процедуры значительно упрощаются, интересы местного самоуправления и его значение, не учитываются.

Автор считает, что «нормотворческие эксперименты» противоречат условиям соблюдения конституционных прав человека и гражданина.

В связи с переходом к новой избирательной системе существенно изменились отношения и объем прав субъектов в избирательном праве и избирательном процессе. Действующее российское избирательное законодательство установило возможность реализации пассивного и активного избирательного права, как граждан, так и политических партий на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. В зависимости от уровня и видов выборов, порядок, условия значительно меняются. В соответствии с видами выборных органов власти и местного самоуправления можно выделить право на выборы на определенную должность в системе органов представительной либо исполнительной власти, депутатов или иных должностных выборных лиц в коллегиальном выборном органе, что соответствует определенной системе выборов и определенным правоотношениям в избирательном процессе. Право гражданина Российской Федерации реализуется путем избрания Президентом

Российской Федерации, депутатом Государственной Думы, высшим должностным лицом субъекта федерации, депутатом законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта федерации, главой муниципального образования (выборным должностным лицом — главой Администрации муниципального образования) и депутатом представительного органа местного самоуправления. Причем, место выбранного должностного лица в системе органов местного самоуправления и объем его компетенции, в большой степени зависит от системы выборов и месте в этой системе выборного лица [8, с. 189]. Правосубъектность в значительной степени изменилась с учетом объема пассивного и активного избирательного права. Например, пассивное избирательное право граждан следует разделять на индивидуальное, когда гражданин реализует свое право быть избранным самостоятельно как кандидат, как лицо, выдвинутое в установленном порядке федеральными конституционными законами, иными федеральными законами, законами субъектов федерации, в качестве претендента на замещаемую посредством прямых выборов должность или на членство в органе (палате органа) государственной власти или местного самоуправления и, коллективное, когда лицо реализует свое право быть избранным в составе единого списка кандидатов, зарегистрированного соответствующей избирательной комиссией списка лиц, выдвинутых избирательным объединением, на выборах в законодательный (представительный) орган государственной власти или представительный орган местного самоуправления, лицо главой субъекта федерации. Автор полагает, что индивидуальная правосубъектность и коллективная правосубъектность гражданина не может быть соподчинена, и должна исключать ситуацию, когда гражданин обращается к коллективному субъекту (партии) с просьбой включить его в списки партии на выборах в органы местного самоуправления, так как лишен права на самовыдвижение. Правосубъектность избирательного объединения парламентской партии, освобожденной от сбора подписей, и партийного

объединения, обязанного осуществить сбор подписей в поддержку списка кандидатов, также различны. Право быть избранным в органы государственной власти и местного самоуправления закреплено в главе 2 Конституции Российской Федерации «Права и свободы человека и гражданина» в перечне политических прав и свобод [6, с. 26]. Активное и пассивное избирательное право, таким образом, является конституционным политическим правом. Характеризуя его, отметим, что некоторые конституционные права и свободы граждане осуществляют только посредством вступления в правоотношения, в частности это относится к праву избирать и быть избранным в органы государственной власти и местного самоуправления [1, с. 308].

Избирательное право как институт конституционного права определяет круг граждан, политические партии, через которых оно оказывает свое регулятивное воздействие на соответствующие общественные отношения. Избирательная правоспособность является предпосылкой участия граждан в выборах органов государственной власти и местного самоуправления.

Реализация избирательного права напрямую зависит от системы конституционно гарантированных прав и свобод личности. Избирательное законодательство субъектов федерации не совершенно, в связи с чем, возникают спорные ситуации, ограничивающие правосубъектность политических партий, реализующих свое активное право по выдвижению кандидатов, либо пассивное избирательное право граждан на самовыдвижение. Например, законодатели Думы Смоленской области в Законе Смоленской области ст. 12 пункт 2 урегулировали непосредственное выдвижение кандидатов, которое может быть осуществлено путем самовыдвижения, выдвижения избирательным объединением [2]. Тем самым, правосубъектность кандидатов-глав муниципальных образований (глав Администраций органов местного самоуправления) и депутатов представительных органов местного самоуправления при самовыдвижении уравнивается.

Вместе с тем, субъект избирательного права обладает избирательной правосубъектностью (правоспособностью и дееспособностью), предусмотренной в избирательных законах субъектов федерации, в значительной мере не однородно. Отдельные субъекты федерации, принимая законы о выборах, не учитывают не только объем правоспособности и дееспособности отдельных субъектов избирательного процесса, но в значительной степени сокращают объем права субъектов, либо лишают субъекты этого права в целом. Принимая отдельные законы по каждому виду выборов, субъекты федерации не принимают во внимание способности отдельных субъектов избирательного права приобретать избирательные права и участвовать в избирательном процессе. Представляется, что порядок определения субъектами федерации системы и количества мандатов для органов местного самоуправления, представляет собой вмешательство органов государственной власти в функционирование местного самоуправления [1, с. 260]. В частности, Новгородская областная Дума, регламентируя пассивное избирательное право для выборов глав муниципальных образований в ст. 19 пункте 2 Закона Новгородской области «О выборах главы муниципального образования в Новгородской области» [3] указывает, что выдвижение кандидатов может быть осуществлено путем самовыдвижения, выдвижения избирательным объединением. Вместе с тем, Новгородская областная Дума регулируя эти же отношения для депутатов органов местного самоуправления вновь образованных муниципалитетов, указывая на наличие этого условия в уставе (еще не принятом) лишает кандидатов в представительные органы местного самоуправления права на самовыдвижение. Согласно ст. 29 пункт 7 Закона Новгородской области от 30.07.2007 № 147-ОЗ (в ред. от 04.06.2014 № 571-ОЗ) указано, что если уставом соответствующего муниципального образования предусмотрено, что в представительном органе муниципального образования все депутатские мандаты распределяются между списками кандидатов пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов, то каждый гражданин

Российской Федерации, обладающий пассивным избирательным правом и не являющийся членом политической партии, не позднее чем через пять дней после официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов депутатов представительного органа муниципального образования вправе обратиться в любое региональное или иное структурное подразделение политической партии с предложением включить его в список кандидатов, выдвигаемый этой политической партией. Порядок подачи такого обращения, его рассмотрения и принятия решения по нему определяется уставами политических партий в соответствии со статьей 25 Федерального закона «О политических партиях» (часть 7 введена Областным законом Новгородской области от 01.07.2010 № 793-ОЗ) [4]. Таким образом, при гарантии пассивного избирательного права для глав муниципальных образований, часть муниципалитетов, в том числе и вновь образованные, имеют существенное ограничение пассивного избирательного права для депутатов.

Безусловно, круг субъектов избирательного права многообразен. Они подразделяются на группы: индивидуальные и коллективные субъекты избирательного права. К числу индивидуальных субъектов избирательного права относятся: граждане Российской Федерации; иностранные граждане; избиратели; кандидаты и другие. Под коллективными субъектами избирательного права предполагаются организованные, обособленные, самоуправляемые группы людей, наделенные избирательными законами правами выступать в отношениях с другими субъектами как единое целое. К ним относятся политические общественные объединения (партии); избирательные комиссии; государственные органы; органы местного самоуправления; средства массовой информации; фракции в представительных (законодательных) органах.

Множественность субъектов избирательного процесса, применение различных выборных систем, возможность регулирования избирательного процесса субъектами федерации, привели к неоднозначному регулированию

избирательных правоотношений. Таким образом, граждане по законодательству Новгородской области были лишены возможности претендовать на выборное место депутата представительного органа местного самоуправления, а условием было требование — обратиться к политической партии с просьбой о выдвижении. Как отмечал А.Л. Кононов, «...отрицание разительно не согласуется с нормами и принципами Конституции Российской Федерации, которая утверждает демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления (статья 1) и соответственно этим основам признаёт многонациональный народ единственным источником власти, осуществляющим эту власть как непосредственно, так и через органы государственной власти и местного самоуправления, а высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы (статья 3). Права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти, право участвовать в управлении делами государства непосредственно и через своих представителей, равный доступ к государственной службе (статья 32) как важнейшие политические права и свободы человека являются высшей ценностью (статья 2) и выражением демократии и народовластия. Они неотчуждаемы, являются непосредственно действующими, определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти (статьи 17 и 18). ... Из учения о толковании правовых норм следует, что их интерпретация правоприменителем во всяком случае не может приводить к уменьшению объёма признанных прав и свобод.» [7, с. 66—67].

Ограничение мажоритарной составляющей на выборах глав субъектов федерации лишили права граждан на самовыдвижение, и наоборот, пропорциональные выборы по партийным спискам лишили права на самовыдвижение депутатам представительных органов местного самоуправления. А.В. Иванченко и А.Е. Любарев отмечают, что «Ликвидация такого права —

прямое нарушение части 2 статьи 55 Конституции РФ, которая запрещает издавать законы, отменяющие права граждан» [5, с. 210].

Таким образом, реализации граждан своего права на самовыдвижение не может быть реализована как в мажоритарной на региональном уровне, так и в пропорциональной системе на выборах депутатов органов местного самоуправления. На практике выдвижение кандидата от партий на выборах депутатов органов местного самоуправления становится возможным лишь в случаях: многочисленности партийных организаций на местном уровне, а иногда отсутствии монополии отдельной партии. Следовательно, использование пропорциональной системы при формировании представительных органов местного самоуправления не только стимулирует партийную коррупцию, но и фактически лишает возможности граждан быть избранными в органы муниципальной власти.

Изменения и дополнения в федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [11] позволили (в праве) субъектам федерации самостоятельно ограничивать пассивное избирательное право, а новацией региональных законов явился запрет выдвижения граждан в порядке самовыдвижения.

Следует подчеркнуть, что Конституция Российской Федерации в пункте 2 статьи 32 указывает, что граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме [6], а Федеральный закон Российской Федерации от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в пунктах 27 статьи 2, в пункте 2 статьи 32 и статья 34 [11] определяет пассивное избирательное право, право гражданина к самовыдвижению и порядок выдвижения кандидатов: избирательное право пассивное (пассивное

избирательное право) — право граждан Российской Федерации быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления».

Избирательное пассивное право является необъемлемым правом гражданина, не может быть урегулировано либо ограничено нормативными актами субъекта федерации либо органами местного самоуправления, а «представленное» в качестве гарантии гражданина право обратиться в региональное отделение политической партии с предложением о выдвижении его кандидатом на определенную должность либо депутатов представительного органа местного самоуправления, устанавливает незаконные ограничения равного избирательного права граждан, а также способствует вмешательству в деятельность политических партий. Лишив права на самовыдвижение, региональные законодатели не урегулировали порядок самовыдвижения, и не предусмотрели выдвижение кандидатов на должность в порядке самовыдвижения, тем самым региональный законодатель не выполнил дозволение федерального законодателя, предоставившего им это право по определению порядка самовыдвижения гражданина. Автор полагает, что ограничение в порядке самовыдвижения существенно ограничивает избирательные права неопределенного круга избирателей и кандидатов.

Таким образом, автор отмечает, что законы отдельных субъектов федерации содержат дефиниции, построенные с нарушением логических правил и правил юридической техники, способствующие нарушению объема пассивного избирательного права. В нормативных актах субъектов федерации, у одной и той же категории кандидатов, например, депутатов представительных органов местного самоуправления, могут быть применимы нормы о самовыдвижении, либо не применимы такие нормы. С теоретической точки зрения, заслуживает определенного внимания метод определения объема пассивного избирательного права, он позволяет подчеркнуть единую правовую природу субъектов избирательного процесса. В тоже время с практической стороны, правильное

разграничить понятия пассивного и активного избирательного права граждан и иных субъектов, не создавая излишней терминологической путаницы. Таким образом, чем сложнее то или иное правовое явление, тем шире его определение, применение несколько взаимосвязанных дефиниций, образующих понятийный ряд объектов, субъектов и содержание отношений пассивного избирательного права.

Список литературы:

1. Андреева Л.А. Нормотворческий процесс в условиях становления российской государственности / Л.А. Андреева // Наука и современность 2010: сб.матер. У Международной научно-практической конференции: в 3-х частях. Часть 3 / под общ.ред. С.С. Чернова. Новосибирск: Издательство НГТУ, 2010. — С. 256—261.
2. Закон Смоленской области «О выборах органов местного самоуправления в Смоленской области» от 03.07.2003 № 41-з (в ред. 29.05.2014 № 74-3) / [Электронный ресурс] — Режим доступа. — URL: <http://base.consultant.ru/> (Дата обращения 20.07.2014).
3. Закон Новгородской области «О выборах главы муниципального образования в Новгородской области» от 21.06.2007 г. № 121-ОЗ (в ред. от 04.06.2014 № 571-ОЗ) / [Электронный ресурс] — Режим доступа. — URL: <http://base.consultant.ru/> (Дата обращения 20.07.2014).
4. Закон Новгородской области «О выборах депутатов представительного органа муниципального образования в Новгородской области» от 30.07.2007 № 147-ОЗ (в ред. от 04.06.2014 № 571-ОЗ) / [Электронный ресурс] — Режим доступа. — URL: <http://base.consultant.ru/> (Дата обращения 20.07.2014).
5. Иванченко А.В., Любарев А.Е. Российские выборы от перестройки до суверенной демократии. 2-е изд., испр. и доп. М.: Аспект Пресс, 2007. — 232 с.

6. Конституция Российской Федерации. Юридическая литература. М.: 1994. — 123 с.
7. Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ А.Л. Кононова по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ, 2006. № 1.
8. Правовые и организационные основы местного самоуправления / Л.А. Андреева [и др.] / под ред Л.А. Андреевой. Великий Новгород: НИ РИЦ «Росан», 2003. — 232 с.
9. Проект федерального закона № 388095-6 от 11.03.2014 г. /[Электронный ресурс] — Режим доступа. — URL: <http://base.consultant.ru/> (Дата обращения 20.07.2014).
10. Федеральный закон Российской Федерации от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» /[Электронный ресурс] — Режим доступа. — URL: <http://base.consultant.ru/> (Дата обращения 20.07.2014).
11. Федеральный закон РФ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 31.07.2006 /[Электронный ресурс] — Режим доступа. — URL: <http://base.consultant.ru/> (Дата обращения 20.07.2014).