

Гранкин Игорь Васильевич*,
*профессор кафедры конституционного права
Российской академии правосудия,
доктор юридических наук
(г. Москва)*

К ВОПРОСУ О ВЫБОРАХ В ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

1. В статье 3 Конституции РФ установлено право народа выражать свою власть непосредственно, а также через органы местного самоуправления. Данной статьей подтверждается сущность современного Российского государства как демократического государства. Развитие положений третьей конституционной статьи осуществлено в 32 и 130 статьях Конституции РФ.

В первой из названных статей закреплено право граждан РФ избирать и быть избранными в органы местного самоуправления. В статье 130 Конституции РФ отмечается, что местное самоуправление осуществляется путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, а также через выборные и другие органы местного самоуправления.

Казалось бы, следует радоваться столь широким возможностям для волеизъявления народа в сфере местного самоуправления. Тем более что согласно статье 131 Конституции РФ население самостоятельно определяет структуру органов местного самоуправления.

Однако в Конституции не предусмотрен механизм реализации наиболее значимых ее норм, что усложняет их применение на практике. Исправление такого положения видится во включении в Конституцию РФ специальной главы, состоящей из норм, регулирующих порядок реализации народом своей власти, в том числе в сфере местного самоуправления. Это позволило бы усилить конституционные гарантии осуществления муниципальной демократии.

В настоящее время эти вопросы регулируются федеральным избирательным законодательством, а также Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации

* © Гранкин И.В., 2012

местного самоуправления в Российской Федерации»¹ (далее - Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ). Значимость названного закона обусловлена тем, что в нем, во-первых, легализованы на законодательном уровне представительные органы муниципальных образований. Во-вторых, в этом законе подтверждается право граждан на участие в местных референдумах и муниципальных выборах.

Однако федеральный законодатель без учета положений статьи 72 Конституции РФ (пункт «н» части 1) о том, что в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находится вопрос «установление общих принципов организации местного самоуправления», определил количественный состав депутатов представительных органов. Так, согласно части 6 статьи 35 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ при численности населения муниципального образования менее 1000 человек в представительный орган избирается 7 депутатов; если на его территории проживает свыше 500000 человек, то на муниципальном уровне избирается 35 депутатов. Правда, в указанной норме определяется минимальное количество депутатов в соответствующих представительных органах. Но практика показывает, что за пределы содержащихся в ней ориентиров муниципальные образования выходят редко. Такая зарегулированность, на наш взгляд, не способствует развитию муниципальной демократии. Думается, что местные сообщества должны определять численный состав представительных органов. При этом в крупных городах-миллионниках следовало бы избирать не 35 депутатов, а на порядок больше. В этом случае они смогли бы оказывать реальное влияние на весь комплекс городской экономики, осуществлять депутатский контроль за работой муниципалитетов и подведомственных им предприятий.

Определяя количество депутатов, представительных органов федеральный законодатель, как нам представляется, не руководствовался положением Конституции РФ о самостоятельности местного самоуправления. Пожалуй, как всегда «сработало» желание руководить всем и вся. В этом видится одна из причин пробуксовки так называемой муниципальной реформы. За девять лет после принятия Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ удалось лишь по-

чти вдвое увеличить количество муниципальных образований. Такой результат реформы вряд ли следует оценивать положительно, ибо во многих субъектах РФ начался процесс укрупнения муниципальных образований.

2. В девяностые годы прошлого века муниципальные выборы в соответствии с действующим в ту пору федеральным законодательством проводились по мажоритарной избирательной системе. Она позволяла на всех уровнях муниципальных образований активным гражданам становиться кандидатами в депутаты в качестве самовыдвиженцев. Незыблем был и институт отзыва нерадивых депутатов. В настоящее время эти проявления демократии в значительной степени утрачены. Согласно статье 23 ныне действующего Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ допускается возможность использования при выборах депутатов представительных органов пропорциональной избирательной системы. Как известно, ее применение обеспечивает усиление влияния политических партий на муниципальные выборы за счет сужения поля деятельности местных сообществ и самовыдвиженцев.

Пропорциональная избирательная система стала применяться не только в крупных муниципальных образованиях, но и на уровне сельских поселений. Это стало причиной принятия 7 июля 2011 года Конституционным Судом РФ Постановления № 15-П по делу о проверке конституционности положений части 3 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области» в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и граждан И.И. Болтушенко и Ю.А. Гурмана². Одному из названных граждан было отказано в регистрации кандидатом в депутаты в порядке самовыдвижения на прошедших 11 октября 2009 года выборах в Совет депутатов Хомутининского сельского поселения. Основанием для отказа стали положения Устава названного сельского поселения. В этот Устав внесли изменения, заменив мажоритарную систему на пропорциональную избирательной систему с закрытым списком кандидатов. Такое преобразование реально ограничило пас-

сивное избирательное право граждан и обусловило судебное разбирательство по инициативе названных жителей поселка.

Оспариваемые нормы федерального и регионального законов Суд признал не противоречащими Конституции РФ. В то же время Суд отметил, что на выборах в представительные органы сельских поселений с малочисленным населением и малым числом депутатов по пропорциональной системе создается риск искажения волеизъявления избирателей, отступления от принципа свободных и справедливых выборов и нарушения равенства избирательных прав граждан.

В связи с этим Конституционный Суд РФ указал, что федеральному законодателю надлежит в течение шести месяцев установить обязательные критерии допустимости использования пропорциональной избирательной системы (в том числе как элемента смешанной избирательной системы) на выборах в представительные органы поселений, исходя из числа распределяемых мандатов³.

Во исполнение этого решения Правительство РФ внесло в Государственную Думу проект соответствующего Федерального закона. Согласно проекту выборы депутатов представительных органов поселений (за исключением городских округов) с численностью населения менее трех тысяч человек, а также представительных органов поселений (включая представительные органы городских округов) с численностью менее пятнадцати депутатов проводятся по одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам. По состоянию на 1 июня 2012 года названный проект не стал законом. Но нет сомнения в том, что он будет принят палатами Федерального Собрания РФ.

Это позволит в малочисленных поселениях, где живет менее 3 тысяч человек (в целом по России – 12% городских и 73% сельских поселений) организовывать выборы с учетом реальных предпочтений избирателей, а также с адекватным отражением интересов различных социальных групп (в том числе не связанных с политическими партиями), образующих местные сообщества.

3. Нельзя считать демократическими изменения, внесенные Федеральным законом от 28 марта 2011 года № 38-ФЗ в статью 23 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ. В ней появилась часть 3.1. Этой нормой установлено, что не менее половины депутатских мандатов в представительном органе муниципального района,

городского округа с численностью 20 и более депутатов распределяются в соответствии с законодательством о выборах между списками кандидатов, выдвинутыми политическими партиями (их региональными отделениями или иными структурными подразделениями), пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов. Одновременно с таким нововведением созданы правовые предпосылки для сокращения контактов между избирателями и депутатами, избранными по пропорциональной избирательной системе. Статья 24 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ дополнена частью 2.1 следующего содержания: «В случае, если все депутатские мандаты или часть депутатских мандатов в представительном органе муниципального образования замещается депутатами, избранными в составе кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями, отзыв депутата не принимается». Таким образом, прогрессивный институт отзыва депутатов представительных органов местного самоуправления ужался как шагреновая кожа до лоскутка, не представляющего демократическую ценность. Следовательно, уменьшились ответственность депутатов перед населением и влияние избирателей на их деятельность.

Таким образом, на наш взгляд, на современном этапе муниципальной реформы возникли несоответствия между положениями Конституции РФ и нормами федерального законодательства, предназначенного обеспечивать муниципальную демократию. В связи с этим, на наш взгляд, следует провести его корректировку с тем, чтобы федеральные законы, регулирующие механизм осуществления народо-властия, полностью соответствовали букве и духу Конституции Российской Федерации.

* Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822 (первая публикация).

² Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 29. – Ст. 4557.

³ См.: Российская газета. – 2011. – 20 июля.