

² Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 12 декабря 2013 г. // Российская газета – 2013. – 13 декабря.

³ Ясин Е.Г. Почему передать налоги на местный уровень невозможно // М.: Либеральная миссия, 2010. – С. 15-18.

⁴ Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета – 2014. – 30 мая.

⁵ Фасеев И.Ф. Местное самоуправление встраивают в вертикаль по-новому // Коммерсант. – 2014. – 13 марта.

Синюгин Вадим Вадимович*,
*аспирант кафедры государственно-правовых дисциплин
юридического факультета
ФГБОУ ВО «Пензенский государственный университет»
(г. Пенза)*

О ПРАВОВОМ МЕХАНИЗМЕ ПРОВЕДЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ВЫБОРОВ В ЗАТО

Рассматривая правовой механизм проведения муниципальных выборов в закрытых административно-территориальных образованиях (далее – ЗАТО), прежде всего, необходимо произвести общую характеристику института муниципальных выборов.

Исследование данного правового института, в первую очередь, следует начать с положений Конституции РФ, ведь именно избирательное право, гарантированное гражданам Российской Федерации, является важнейшей конституционной ценностью, также посредством реализации данного права, гражданин выражает свою волю, принимает участие в формировании органов государственной власти или органов местного самоуправления.

Анализируя правовую природу института муниципальных выборов, стоит отметить, что Конституция РФ не содержит понятия муниципальных выборы, однако в ч.2 ст.130 предполагается наличие такого правового механизма: «местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления»¹, то есть из данного положения следует, что на муниципальном уровне, население вправе самостоятельно

* © Синюгин В.В., 2017

формировать органы местного самоуправления для решения вопросов местного значения посредством различных форм волеизъявления.

Значение института муниципальных выборов нельзя недооценивать, поскольку от эффективности сформированной местной власти в каком-либо муниципальном образовании Российской Федерации, зависят наиболее важные и каждодневные вопросы населения, а именно: обслуживание дорожной инфраструктуры, благоустройство территорий, организация и контроль предоставления коммунальных услуг населению муниципальных образований. Поэтому население посредством формирования органов местного самоуправления заинтересовано, в первую очередь, в решении вопросов местного значения.

Таким образом, анализ конституционных норм, на предмет правового регулирования муниципальных выборов позволяет констатировать, что муниципальные выборы являются одной из высшей конституционной ценности так и высшей формой непосредственной демократии и демократии в целом.

Правовая регламентация института муниципальных выборов помимо норм Конституции РФ, содержится в положениях Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»², Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Уставах субъектов РФ.

Так ст. 23 «Муниципальные выборы» Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает основополагающие элементы для проведения местных выборов.

Согласно положениям настоящей статьи «целью местных выборов является избрание депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании»³.

Назначение муниципальных выборов устанавливается уполномоченным представительным органом соответствующего муниципального образования, сроки назначения которого предусмотрены законодательством субъекта Российской Федерации.

Исходя из положений Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», гарантии избирательных прав, а также весь правовой механизм проведения муниципальных выборов подлежит правовому регулированию как с точки зрения федерального, так и муниципального законодательства, избирательная система, применяющаяся при проведении муниципальных выборов в данном муниципальном образовании должна быть определена и формально закреплена в уставе соответствующего муниципального образования. Итоги проведения муниципальных выборов носят публичный характер, а именно подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

То есть из логики данного положения, следует, что механизм проведения муниципальных выборов основан на законодательстве субъекта Российской Федерации, содержание которого не противоречит нормам Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Конституции РФ. На местном уровне должно быть принято решение о выборе формы избирательной системы и формально закреплено в уставе муниципального образования.

По поводу выбора формы избирательной системы при проведении муниципальных выборов интересна позиция Э.С. Юсубова: «Выбор избирательной системы для формирования представительного органа власти – дело непростое. Представляется, что для муниципальных выборов наиболее подходящей является мажоритарная избирательная система, так как пропорциональная избирательная система значительно ослабляет прямые связи депутата и избирателей. Выборы на основе распределения депутатских мандатов между партийными списками кандидатов политизируют избирательный процесс и деятельность представительного органа местного самоуправления. Однако местное самоуправление не является политической организацией и не занимается политической деятельностью. Оно ведает местным хозяйством, обустройством жизни местного населения и обеспечивает функционирование социальной сферы»⁴.

Такого же мнения придерживается и В.И. Васильев, который считает, что «пропорциональная избирательная система, в том числе её усечённый вариант в виде смешанной (мажоритарно-пропорциональной) избирательной системы, неприемлем для муниципальных выборов»⁵.

Мы разделяем данный подход, поскольку считаем, что мажоритарная система выборов для муниципальных образований, в том числе и для ЗАТО, является наиболее приемлемой и эффективной, поскольку для населения необходимо решение депутатами вопросов местного значения, ответственность их за принятые решения, политика же, в данном случае, отходит на второй план.

А.Р. Ереминым и И.М. Баукиным, производившим исследование особенностей муниципальных выборов в Российской Федерации, был выделен «ряд характерных особенностей муниципальных выборов:

– институт выборов является высшим непосредственным волеизъявлением граждан, что подчеркивается и законодательством, и своей сущностью (население самостоятельно решает вопрос о том, какую линию управления выбирать);

– выборы совмещают в себе и элемент представительства, формируя органы исполнительной власти муниципальных образований;

– выборы обеспечены конституционным правом граждан избирать и быть избранными, что в свою очередь свидетельствует о том, что институт муниципальных выборов прочно связан с политическими правами граждан;

– путем проведения выборов максимально учитывается мнение населения при решении местных вопросов;

– выборы являются прочным фундаментом для формирования гражданского общества, его общественного мнения и политического сознания»⁶.

Изложенная авторская позиция является достаточно обоснованной, поскольку отражает как идейную основу законодателя, так и практическую значимость правового механизма проведения муниципальных выборов в Российской Федерации. Однако, считаем необходимым, добавить к вышеупомянутым особенностям такой элемент как публичность выборов, что следует из содержания п.4 ст. 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: «итоги муниципальных выборов подлежат официальному опубликованию (обнародованию)»⁷.

Рассматривая правовой механизм проведения муниципальных выборов в ЗАТО, следует отметить, что согласно ст. 1 Закона РФ «О ЗАТО»: «Вся территория ЗАТО является территорией муниципального образования со статусом городского округа»⁸.

Исходя из данного положения, правовой механизм проведения муниципальных выборов в ЗАТО должен соответствовать общим требованиям, изложенным в Конституции РФ и федеральном законодательстве.

Е.С. Шугрина, в своем исследовании отмечает, что в ЗАТО «на органы местного самоуправления возложены дополнительные полномочия, связанные с необходимостью обеспечения режима безопасности, предотвращения возможных негативных последствий в случае аварии на объекте и иной чрезвычайной ситуации»⁹.

Данное утверждение справедливо и соответствует действительности, так Закон «О ЗАТО» предусматривает наделение муниципальных органов полномочиями в сфере контроля пропускного режима на территорию таких муниципальных образований совместно с органами федеральной службы безопасности. Поэтому формированию выборных органов в ЗАТО следует уделять особое внимание, так как помимо интересов местного населения в данном случае фигурирует интересы уже обороноспособности и безопасности всего государства.

Итак, проанализируем механизм проведения выборов на примере положений о проведении муниципальных выборов, содержащихся в уставах ЗАТО.

Рассматривая положения ст. 9 «муниципальные выборы» Устава муниципального образования города Снежинска Челябинской области¹⁰, являющимся ЗАТО, можно констатировать, что в качестве формы избирательной системы для проведения муниципальных выборов выбрана мажоритарная избирательная система. Муниципальные выборы назначаются Собранием депутатов. Положения о гарантиях избирательных прав граждан и об опубликовании итогов проведения муниципальных выборов также носят публич-

ный характер и подлежат официальному опубликованию, что свидетельствует о том, что положения данного Устава полностью соответствуют рассмотренным выше нормам федерального законодательства.

Анализируя положения Устава закрытого административно-территориального образования города Заречный Пензенской области¹¹, обращаясь к ст. 3.2. «Муниципальные выборы», можно выявить цели таких выборов – избрание депутатов Собрания представителей города Заречного. Стоит отметить, что в данной статье не содержится прямое указание о форме избирательной системы, однако дается трактовка, согласно которой выборы проводятся по одномандатным избирательным округам на основе единой нормы представительства избирателей, что свидетельствует о применении мажоритарной избирательной системы. Муниципальные выборы в г. Заречном назначаются избирательной комиссией города или на основании решения суда. Положения относительно правового регулирования о гарантиях избирательных прав граждан, об опубликовании итогов проведения муниципальных выборов также соответствуют нормам действующего российского законодательства.

Из вышеприведенного анализа уставного законодательства ЗАТО, следует, что правовой механизм проведения муниципальных выборов в ЗАТО по своему содержанию обладает таким же комплексом требований и положений, как и иные муниципальные образования, а также соответствует нормам Конституции РФ и положениям федерального законодательства.

При проведении муниципальных выборов в ЗАТО, в качестве наиболее предпочтительной и эффективной формы избирательной системы, следует применять мажоритарную систему, так как именно посредством ее реализации будет установлена устойчивая связь между избирателями и депутатами, и как итог повышенная ответственность народных избранников за принятые решения, их оперативность и аполитичность.

Однако, механизм проведения муниципальных выборов в ЗАТО, в условиях законодательно установленного режима безопасности на его территории и вытекающему из данного режима – ограничение конституционных прав граждан на предусмотренным законом основаниях, приобретает еще большую значимость, поскольку от реализации избирательного права населения ЗАТО зависит не только реализация важнейшей демократической ценности, но и обеспечение обороноспособности и безопасности нашего государства.

¹¹ Конституция Российской Федерации. Принята 12.12.1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ) // СЗ РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.

² Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ // СЗ РФ. – 2002. – № 24. – Ст. 2253.

³ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ // СЗ РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

⁴ Юсубов Э.С. Избирательные системы на муниципальных выборах: теория и практика применения // Российское право: Образование. Практика. Наука. – 2015. – №4. – С. 45–50.

⁵ Васильев В.И. Законодательное регулирование избирательных систем, применяемых на муниципальных выборах, обзорный анализ. Официальный сайт Российского центра обучения избирательным технологиям при ЦИК России / [Электронный ресурс] – <https://vk.cc/8gM15L>

⁶ Еремин А.Р., Баукин И.М. Особенности, характеристика и правовое регулирование муниципальных выборов в Российской Федерации // Огарёв-Online / [Электронный ресурс] – <https://vk.cc/8gM1zZ>

⁷ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ // СЗ РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

⁸ О закрытом административно-территориальном образовании: Закон РФ от 14 июля 1992 г. № 3297-1 // Российская газета. – 1992. – № 190.

⁹ Шугрина Е.С. Особенности организации местного самоуправления на отдельных территориях // Муниципальное право. – 2012. – № 4. – С. 7-14.

¹⁰ Устав муниципального образования города Снежинска Челябинской области (принят постановлением Снежинского городского Совета депутатов Челябинской области от 18 декабря 1996 г. № 37) / [Электронный ресурс] – <https://vk.cc/8gM22I>

¹¹ Устав закрытого административно-территориального образования города Заречный Пензенской области (принят Решением Собрания представителей г. Заречного от 19 декабря 2005 г. № 142) / [Электронный ресурс] – <https://vk.cc/8gM2ed>