

# НАРОДОВЛАСТИЕ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ

---

## АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ВЫБОРОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**А.Н. Нифанов,** *доцент кафедры международного права и  
государствоведения, кандидат юридических наук*

**Е.Е. Тонков,** *директор юридического института, доктор юридических  
наук, доктор педагогических наук, профессор*

В статье исследуется значимость института муниципальных выборов в части эффективного и действенного функционирования местного самоуправления. На основании анализа выявляются актуальные проблемы муниципальных выборов в Российской Федерации.

*Ключевые слова:* муниципальные выборы, институт муниципальных выборов, местное самоуправление.

## ACTUAL PROBLEMS OF MUNICIPAL ELECTIONS IN THE RUSSIAN FEDERATION

**A. Nifanov,** *Associate professor of the Chair of International Law and  
Political Science, candidate of Law*

**E. Tonkov,** *The Director of the Institute of Law, doctor of Law, Doctor of  
pedagogical sciences, professor*

This paper emphasizes the importance of municipal elections as the institution of effective functioning of local government. The actual problems of municipal elections in the Russian Federation are revealed.

Keywords: municipal elections, institution of municipal elections, local government.

Муниципальные выборы являются важнейшим демократическим институтом в системе местного самоуправления современной России, поскольку именно с их помощью члены локальных территориальных сообществ концентрируют свои интересы в единый вектор по управлению соответствующим муниципальным образованием путем делегирования части своей власти избираемым представителям. Каждая избирательная кампания в муниципальных образованиях стимулирует развитие социально-политической активности граждан, способствует выявлению их насущных потребностей и интересов, создает необходимые предпосылки для их удовлетворения<sup>1</sup>.

Именно на муниципальном уровне наиболее зримо проявляется точка зрения Ю.А. Веденеева о том, что демократия – это не столько совокупность институтов и норм или институционально и юридически оформленная структура власти, сколько культура мотивированного участия граждан в ее организации и функционировании, способность и желание быть «полноценными и полноправными субъектами политики и государственного управления».

---

<sup>1</sup>Муниципальные выборы: (методические рекомендации) / ГУ «Институт региональной политики и законодательства» / Сост. В.Н. Корнев, А.Н. Нифанов. – Белгород: Белгор. обл. типография, 2008.

В соответствии с действующим законодательством Российской Федерации и ее субъектов посредством муниципальных выборов формируются представительные органы и определяются выборные должностные лица муниципальных образований<sup>1</sup>. Это дает основания считать данную электоральную форму индикатором качества деятельности органов и должностных лиц, ответственных, прежде всего, перед населением соответствующего муниципального образования.

Выборы, как критерий соответствия сущности представительных и исполнительных органов власти воле и интересам народа, реализуя свой положительный потенциал в полной мере, превращаются в реальный механизм осуществления народовластия, форму реализации интересов граждан, определения ими форм и содержания деятельности органов местного самоуправления.

Вышеизложенное подтверждает значимость института муниципальных выборов в части эффективного и действенного функционирования местного самоуправления. Между тем современные реалии развития данной формы публичной власти демонстрируют необходимость существенной оптимизации указанного института как с нормативных, правовых, так и с организационных позиций.

Следует поддержать позицию, что в соответствии с Конституцией Российской Федерации<sup>2</sup>, местное самоуправление одновременно выступает в триедином качестве: как институт гражданского общества (ст.ст. 3, 12); как институт правового положения личности, неотъемлемая составная часть структуры ее конституционно-правового статуса, определяющая возможности лица по участию в управлении делами государства посредством участия в решении вопросов местного значения (ст.ст. 3, 12, 32, 130); как особая форма публичной власти. Этим обусловлены и специфические черты муниципальной власти как особой формы публичной власти, ее наибольшая приближенность к населению и, соответственно, особый – отличный от государственной власти – характер соотношения непосредственных и представительных начал в системе местного самоуправления. Причем само по себе такое разграничение государственной власти и местного самоуправления не предполагает их противопоставления<sup>3</sup>.

В данной связи логично предположить, что институт муниципальных выборов, как неотъемлемая составляющая механизма организации местного самоуправления, должен в полной мере соответствовать цели, задачам и содержанию последнего. Свое отражение такой подход должен находить, в первую очередь, в действующем российском законодательстве, призванном раскрывать содержание фундаментальных положений российской Конституции. Однако в вышеозначенном аспекте, несмотря на системное (а по большей части даже избыточное) законодательное редактирование, до сих пор имеет место ряд дискуссионных моментов.

Так, согласно Конституции России и Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», одним из основополагающих начал института муниципальных выборов выступает принцип прямого избирательного права. При этом он фактически не соблюдается при законодательном установлении альтернативности механизма формирования представительного органа муниципального района – непосредственно населением или органами местного самоуправления входящих в его состав поселений. В последнем случае

---

<sup>1</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 30.01.2014 г.): [Федер. закон принят ГД РФ от 16 сентября 2003 г. № 131-ФЗ] // Российская газета. – 2003. – 8 октября.

<sup>2</sup> Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ и от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ) // Российская газета, – 1993 – 25 декабря; 2009 – 21 января.

<sup>3</sup> Шевченко Н.В. Муниципальные институты представительной демократии в Российской Федерации: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.02. – Ростов н/Д, 2006. – 24 с.

налицо законодательное допущение использования на практике принципа косвенных выборов. Более того, последовательная интерпретация официального определения категории «местное самоуправление», как и его конституционно-правового содержания, позволяет говорить о максимальной приближенности данного уровня публичной власти к населению, что подразумевает возможность непосредственного влияния населения муниципального образования на осуществление местного самоуправления. Однако указанная модель муниципальных выборов, ввиду ярко выраженного опосредованного (косвенного) характера, фактически нивелирует такую возможность, не допуская прямого воздействия населения муниципального района на его органы местного самоуправления.

Не менее одиозной следует признать и позицию федерального законодателя относительно выбора вида избирательной системы, подлежащего применению на муниципальных выборах. Так, даже в рамках одной статьи вышеуказанного закона (ст. 23), фактически противоречат друг другу ее последовательно расположенные части 3 и 3.1. В первом случае постулируется, что альтернативность видов избирательной системы, подлежащей применению на муниципальных выборах, определяется на уровне субъекта Российской Федерации, а конкретный вид – закрепляется в уставе муниципального образования, как представляется, с учетом исторических и иных факторов региональной организационно-правовой специфики.

При этом ч. 3.1 указанной статьи прямо обязывает в большинстве случаев применять для проведения муниципальных выборов смешанную избирательную систему, ориентированную на обязательное представительство политических партий и иных избирательных объединений. В данной связи возникают вопросы: какова цель такой неоднозначной формализации, и необходимо ли в действительности обязательное коллективно-политическое представительство на муниципальном уровне? И если на первый из них может ответить только федеральный законодатель, то по второму вполне возможно представить собственную позицию.

Представляется, что такое «обязывание», с одной стороны, есть проявление «модной тенденции» демонстраирования (в том числе международному сообществу) реальности принципа политического плюрализма, присущей современному российскому государству, а с другой – остаточное явление централизации государственной власти, в свое время необходимой для модернизации страны. Здесь следует уточнить, что Конституционным судом Российской Федерации предпринята попытка сглаживания данной законодательной коллизии в части признания не соответствующими Конституции России указанных положений, но только в отношении отдельных видов муниципальных образований (с небольшой численностью населения)<sup>1</sup>. Однако такая позиция органа конституционного контроля видится излишне консенсусной и фрагментарной, т.к. не учитывается мнение и интересы населения иных муниципальных образований, не подпадающих под определенные Конституционным судом параметры. В любом случае, следует признать необходимость критического отношения к рассматриваемой законодательной позиции.

В частности, представляются сложносочетаемыми содержательные характеристики институтов муниципальных выборов как формы прямой демократии и обязательного элемента местного самоуправления, связанного с непосредственным участием населения и его волеизъявлением, реализуемого на достаточно аутентичной территории, и смешанной избирательной системы, где имеет место обязательный промежуточный субъект – политическая партия или иное избирательное объединение. Более того, при такой системе в

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 7 июля 2011 г. № 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. Гурмана» // Российская газета. – 2011. – 20 июля.

результате проведения муниципальных выборов представительный орган муниципального образования фактически формируется из разностатусных депутатов. Примером тому выступает специфика реализации механизма отзыва последних в случае неудовлетворительной их деятельности по профилю представительства. По сути и смыслу избирательного законодательства<sup>1</sup>, отозванными могут быть только те депутаты, которые избраны персонифицировано – посредством мажоритарной избирательной системы. В данной связи, несмотря на позитивные тенденции в законодательном оформлении на уровне субъектов Российской Федерации<sup>2</sup>, институт отзыва депутатов видится фрагментарно действующим или, в ряде случаев, правовой фикцией. Следовательно, сложившаяся ситуация требует первоочередной законодательной оптимизации.

Также необходимо обратить внимание и на современную ситуацию с наделением полномочиями главы муниципального образования. Специфика данного института проистекает из содержания элементов его правового статуса, в котором сочетаются черты единоличного муниципального органа и выборного должностного лица. В этой связи глава муниципального образования, воплощая в себе начала административного единоначалия и одновременно выборности путем непосредственного или опосредованного волеизъявления населения, выступает как институт, выражающий наряду с представительным органом местного самоуправления волю местного сообщества в решении вопросов местного значения<sup>3</sup>.

В современной России законодательные основы конструирования данного института предусматривают еще более развернутую вариативность в части наделения главы муниципального образования полномочиями, чем для представительного органа. Соответственно, данному институту присущи те же дискуссионные характеристики, которые рассмотрены выше в части формирования представительного органа муниципального образования. При этом вызывает вопрос отсутствие внимания законодателя к необходимости оптимизации сложившегося порядка.

В частности, не воспринят аналогичный опыт в аспекте наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, свидетельствующий о децентрализации государственной власти и развитии гражданского общества. Представляется, что к настоящему времени население муниципальных образований обладает достаточно развитой правовой культурой и степенью включенности в публично-правовые процессы, чтобы наделять полномочиями главу местного самоуправления посредством прямых (муниципальных) выборов.

Резюмируя, следует подчеркнуть, что в современной России значительный объем вопросов, касающихся организации местного самоуправления, включая его представительские начала, урегулирован на уровне федерального законодательства, что существенно сужает регулятивные возможности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. В период проведения муниципальной реформы, а также с точки зрения необходимости обеспечения единства конституционно-правового статуса личности в Российской Федерации такое решение проблемы можно было признать оправданным.

Однако в современный период такой подход влечет «парализацию» нормотворческих полномочий иных уровней публичной власти, вытекающих из смысла российской Конституции. В данной связи следует признать, что назрела необходимость

---

<sup>1</sup> Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (в ред. от 5 апреля 2013 г.) [Федер. закон принят ГД РФ 22 мая 2002 г. № 67-ФЗ] // Российская газета. – 2002. – 15 июня.

<sup>2</sup> Избирательный кодекс Белгородской области от 1 апреля 2005 г. № 182 (в ред. от 14 июня 2012 г.) // Белгородские известия (специальный выпуск). – 2005. – 16 апреля.

<sup>3</sup> Шевченко Н.В. Муниципальные институты представительной демократии в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Ростов н/Д, 2006. – 24 с.

последовательной и качественной оптимизации федерального законодательства, включая аспект регулирования института муниципальных выборов.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Веденеев Ю.А. Политическая демократия и электоральная правовая культура граждан / Ю.А. Веденеев // Государство и право. – 1997. – № 2.
2. Избирательный кодекс Белгородской области от 1 апреля 2005 г. № 182 (в ред. от 14 июня 2012 г.) // Белгородские известия (специальный выпуск). – 2005. – 16 апреля.
3. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ и от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ) // Российская газета, – 1993 – 25 декабря; 2009. – 21 января.
4. Муниципальные выборы: методические рекомендации / ГУ «Институт региональной политики и законодательства» / Сост. В.Н. Корнев, А.Н. Нифанов. – Белгород: Белгор. обл. типография, 2008.
5. Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 7 июля 2011 г. № 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. Гурмана» // Российская газета. – 2011, 20 июля.
6. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 30.01.2014 г.): [Федер. закон принят ГД РФ от 16 сентября 2003 г. № 131-ФЗ] // Российская газета. – 2003. – 8 октября.
7. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (в ред. от 5 апреля 2013 г.) [Федер. закон принят ГД РФ 22 мая 2002 г. № 67-ФЗ] // Российская газета. – 2002– 15 июня.
8. Шевченко Н.В. Муниципальные институты представительной демократии в Российской Федерации: Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. – Ростов н/Д, 2006. – 24 с.