

УДК 34

DOI 10.36511/2078-5356-2020-1-141-144

Петрянина Ольга Александровна
Olga A. Petryanina

кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и международного права
Нижегородская академия МВД России (603950, Нижний Новгород, Анкудиновское шоссе, 3)

candidate of sciences (law), associat professor of the char of constitutional and international law
Nizhny Novgorod academy of the Ministry of internal affairs of Russian (3 Ankudinovskoye shosse,
Nizhny Novgorod, Russian Federation, 603950)

E-mail: petryanina-oa@yandex.ru

Реализация избирательного права на муниципальном уровне: основополагающие идеи, направления позитивного эволюционирования

Implementation of the electoral right at the municipal level: fundamental ideas, directions of positive evolution

В представленной публикации продемонстрирована роль избирательного процесса в современном российском демократическом государстве и обществе. Выделены отличительные черты нового избирательного процесса. Определена роль муниципальных выборов при реализации избирательного права. Отмечены особенности реализации избирательных прав на местном уровне. Представлена двусистемность принципов избирательного права. Подчеркнута взаимосвязь и взаимозависимость основополагающих идей избирательного права федерального и муниципального уровней.

Ключевые слова: избирательное право, выборы, Конституция, Федерация, муниципальные органы, принципы, процесс, право, государство.

The article demonstrates the role of the electoral process in the modern Russian democratic state and society. The distinctive features of the new electoral process are highlighted. The role of municipal elections in the implementation of the electoral right is defined. The peculiarities of the implementation of electoral rights at the local level are noted. The two-system nature of the principles of electoral law is presented. The interrelation and interdependence of the fundamental ideas of the electoral law of the Federal and municipal levels is emphasized.

Keywords: electoral law, elections, Constitution, Federation, municipal bodies, principles, process, law, state.

Избирательное право в Российской Федерации сегодня является одной из ключевых отраслей, являющейся залогом позитивного демократического эволюционирования общества и государства.

Учитывая роль и значимость рассматриваемой сферы, а также ее правовой статус, сегодня имеется серьезная правовая база, регламентирующая избирательный процесс. В первую очередь она находит свое отражение в Федеральном законе от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [1]. Его предшествующая кропотливая разработка, обсуждение и приня-

тие в 2002 году определили вектор развития избирательной системы [2, с. 3]. Законодательство о выборах активно разрабатывается и в субъектах Российской Федерации. Обусловлено это тем, что именно федеративное устройство Российской Федерации предопределяет возможность участия всех граждан в политической жизни страны [3, с. 15].

Последующее реформирование выборного процесса вносило существенные коррективы в сферу выборов на различных уровнях. Наиболее значимые изменения были задекларированы в Федеральном законе от 21 июля 2005 года № 93-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах

© Петрянина О.А., 2020

и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации» [4]. Среди научного сообщества устоялась позиция, указывающая на то, что именно этот законодательный акт существенно изменил концепцию всего института избирательного права [2, с. 223]. Например, введение единых дней голосования, закрепление пропорциональной системы как на федеральных, так и муниципальных выборах, отмена минимального порога явки и т. д. Вместе с тем, вышеотмеченный нормативный правовой акт, определяя особое значение региональных выборов, фактически придает им статус опережающего развития, оказывая тем самым воздействие на поступательное видоизменение федеральных норм, регламентирующих исследуемый процесс [5, с. 138]. Задавая данный тренд, встает вопрос о пределах правовой самостоятельности регионального законодательства при организации и проведении выборов, а также их принципах, то есть основополагающих идеях, устанавливающих определенный методологический базис.

Рассматривая первое направление, подчеркнем, что в настоящее время право избирать и быть избранным на муниципальном уровне регламентируется уставами муниципальных образований. Например, в г. Нижнем Новгороде оно закреплено в Уставе города в статье 15.

В рамках повышения качества реализации избирательного права граждан на муниципальном уровне активно используется создание многомандатных избирательных округов [6]. Такой прием позволяет более дифференцированно подойти как к выбору депутатов представительных органов отдельного муниципального образования, так и тем самым обеспечить избирателям более легитимное право выбора. Он также решает ряд важных организационных вопросов, затрагивающих формирование избирательных комиссий, изготовление бюллетеней, учет избирателей [7].

Сам процесс подготовки и проведения муниципальных выборов имеет следующую свою специфику.

Во-первых, избирательный фонд создается только в том случае, если численность избирателей превышает пять тысяч человек.

Во-вторых, сбор подписей в поддержку кандидатов в депутаты напрямую зависит от средней нормы представительства. В случае если она не превышает десять тысяч избирателей, сбор подписей может не производиться.

Законодательство муниципалитета также само устанавливает сроки полномочий депута-

тов от двух до пяти лет. Например, срок полномочий депутата городской думы г. Нижнего Новгорода составляет пять лет (ст. 36 Устава). Хотя, в мировой практике данные сроки преимущественно составляют четыре года [9, с. 390].

Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ (ред. от 27.12.2019) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», непосредственно влияя на выборный процесс в местные представительные органы, устанавливает численные требования к местному депутатскому корпусу. Так, в настоящее время численность депутатов городской думы г. Нижнего Новгорода составляет 47 депутатов, то есть фактически анализируемый документ устанавливает юридические рамки, позволяя муниципалитетам самостоятельно регулировать формирование своих представительных органов.

В рамках второго направления отметим, что юридическое, политическое и социальное значение такой деятельности требует четкого определения основополагающих идей, соблюдение которых и выступает в качестве залога успеха выборов компаний. Их система может быть представлена в двух следующих аспектах.

Первый включает в себя принципы, раскрывающие и определяющие саму сущность избирательного права. Они, конечно же, заложены в основном законе государства — Конституции РФ и позволяют обеспечить качественную реализацию публичных интересов всего общества, тем самым определяя сущность и значение народовластия [9, с. 86]. В этой связи основные идеи затронутой отрасли отражены в статье 32 Основного закона страны, а также в Федеральном законе от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», внесших в разряд федеральных принципов добровольность и свободу выборов. Учитывая, что их анализу посвящено значительное количество научных работ, в целом раскрывающих главные концептуальные черты, не оспариваемые в доктрине, в своей работе остановимся на рассмотрении основополагающих идей избирательного права, затрагивающих местные выборы, система которых сегодня не сформирована.

К таковым, например, может быть отнесен принцип равенства избирательных прав. Концептом данной идеи выступает обеспечение равенства прав граждан путем формирования схожих по численности избирательных округов. Представленный прием позволяет не только

уравновесить голоса избирателей, но и соблюсти единую норму в рамках формируемых представительств [10, с. 36]. Как верно отмечает, Н.М. Верижникова, соблюдение требований, предъявляемых к формированию избирательных округов, выступает в качестве условия соблюдения выделяемого нами принципа [11].

Не менее значимой выступает и идея общности выборов, предполагающая разработку единых условий для участия в выборном процессе, не предполагающих расширительного толкования [12, с. 161]. В первую очередь к ним должны быть отнесены возраст, гражданство и отсутствие юридических ограничений, запрещающих участие в выборах.

Отметив две основные идеи, в разрезе рассматриваемого вопроса подчеркнем, что сегодня на площадке научного сообщества для реализации предлагаются, а также обосновываются и иные принципы. В частности, выделяются принципы прямого голосования, личного голосования, непосредственного голосования [11; 13].

Учитывая, что основу принципов в первую очередь представляет их взаимосвязь и взаимозависимость [14], считаем необходимым подчеркнуть потребность в соблюдении принципов всех уровней.

Рассмотрев реализацию избирательного права на муниципальном уровне, считаем возможным выделить следующие аспекты.

Во-первых, определена взаимосвязь и взаимозависимость федеральных и муниципальных принципов при реализации избирательного права граждан на местном уровне.

Во-вторых, в настоящее время федеральное законодательство, регламентирующее муниципальные выборные процессы, является «рамочным» и закладывает лишь излишне унифицированные и общие правила.

В-третьих, учитывая, что проведение любого уровня выборов требует более четкого, с одной стороны, и комплексного регулирования — с другой, необходимо неукоснительное исполнение требований федеральных стандартов.

Реализация представленных выше направлений не только снимет имеющиеся сегодня противоречия и недопонимания, но и сделает всю выборную систему более прозрачной и, как следствие, более оптимальной и объективной.

Примечания

1. Собрание законодательства РФ. 2002. № 24, ст. 2253.
2. Вискулова В.В. Гарантирование избирательных прав граждан в свете принципов избирательного пра-

ва и правовой самостоятельности субъектов Российской Федерации: монография. Благовещенск: Изд-во АмГУ, 2013.

3. Ахлюстин В.А. Избирательный процесс в Российской Федерации (проблемы теории, правового регулирования и правоприменения): дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2002.

4. Собрание законодательства РФ. 2005. № 30, ч. 1, ст. 3104.

5. Зиновьев А.В., Поляшова И.С. Избирательная система России: Теория, практика и перспективы. СПб., 2003.

6. Конституционные и законодательные основы местного самоуправления в Российской Федерации: сборник научных трудов / под ред. А.В. Иванченко. М.: Юриспруденция, 2004. 245 с.

7. Верижникова Н.М. Актуальные вопросы реализации избирательных прав граждан на выборах депутатов представительного органа муниципального образования // Инновации в науке. 2015. № 41. С. 92—96.

8. Сергеев А.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования. М.: ТК Велби, 2006.

9. Устинов Д.Ю. Референдум и выборы как формы прямого народовластия граждан при осуществлении местного самоуправления в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2000.

10. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации / отв. ред. А.В. Иванченко. М., 1999.

11. Верижникова Н.М. Система конституционно-правовых принципов избирательных прав граждан на муниципальных выборах // Система ценностей современного общества. 2011. № 19. С. 130—134.

12. Кокотов А.Н., Соломаткин А.С. Муниципальное право России. М., 2005.

13. Осавелюк А.М. Роль принципов права в обеспечении контроля и защиты избирательных прав граждан // Избирательное законодательство и практика. 2006. № 4. С. 8—10.

14. Осавелюк А.М. Проблема принципов правового государства по Конституции 1993 г. // Конституционализм и правовая система России. Итоги и перспективы: V Международная научно-практическая конференция «Кутафинские чтения». Секция «Конституционное и муниципальное право». М.: Проспект, 2014. С. 28—35.

References

1. *Collection of legislative acts of the RF*, 2002, no. 24, art. 2253. (In Russ.)
2. Viskulova V.V. Guaranteeing the electoral rights of citizens in the light of the principles of electoral law and legal independence of the subjects of the Russian Federation: monograph. Blagoveshchensk: Publishing house of AMSU, 2013. (In Russ.)

Петрянина О.А. Реализация избирательного права на муниципальном уровне: основополагающие идеи, направленные позитивного...

3. Akhlustin V.A. the Electoral process in the Russian Federation (problems of theory, legal regulation and practice). Dissertation... candidate of legal sciences. St. Petersburg, 2002. (In Russ.)
4. *Collection of legislative acts of the RF*, 2005, no. 30, part 1, art. 3104. (In Russ.)
5. Zinoviev A.V., Polyashova I.S. The Electoral system of Russia: Theory, practice and prospects. St. Petersburg, 2003. (In Russ.)
6. Constitutional and legislative bases of local self-government in the Russian Federation: collection of scientific works / under the editorship of A.V. Ivanchenko. Moscow: Jurisprudence Publ., 2004. 245 p. (In Russ.)
7. Verizhnikova N.M. Actual questions of realization of electoral rights of citizens at elections of deputies of representative body of municipal formation. *Innovations in science*, 2015, no. 41, pp. 92—96. (In Russ.)
8. Sergeev A.A. Local self-government in the Russian Federation: problems of legal regulation. Moscow: TK Welby Publ., 2006. (In Russ.)
9. Referendum and elections as forms of direct democracy of citizens in the implementation of local self-government in the Russian Federation. Dissertation... candidate of legal sciences. Saratov, 2000. (In Russ.)
10. Electoral law and electoral process in the Russian Federation / rev. the editorship of A.V. Ivanchenko. Moscow, 1999. (In Russ.)
11. Verizhnikova N.M. System of constitutional and legal principles of electoral rights of citizens in municipal elections. *System of values of modern society*, 2011, no. 19, pp. 130—134. (In Russ.)
12. Kokotov A.N., Solomatkin A.S. Municipal law of Russia. Moscow, 2005. (In Russ.)
13. Osavelyuk A.M. The Role of principles of law in ensuring control and protection of electoral rights of citizens. *Electoral legislation and practice*, 2006, no. 4, pp. 8—10. (In Russ.)
14. Osavelyuk A.M. The Problem of the principles of the rule of law under the Constitution of 1993. *Constitutionalism and the legal system of Russia. Results and prospects: V international scientific and practical conference "Kutafin readings". Section "Constitutional and municipal law"*. Moscow: Prospect Publ., 2014. Pp. 28—35. (In Russ.)