

О РОЛИ МЕСТНЫХ ВЫБОРОВ В РАЗВИТИИ МУНИЦИПАЛЬНО-ПРАВОВОЙ КУЛЬТУРЫ

Аннотация. Реформирование российского муниципального законодательства привело к появлению отличных от прямых выборов моделей замещения должности главы муниципального образования. В статье проводится анализ влияния сокращения выборности на муниципальном уровне на развитие муниципально-правовой культуры граждан.

Ключевые слова: местное самоуправление, глава муниципального образования, формы непосредственной демократии, муниципальные выборы, муниципально-правовая культура, муниципальная реформа.

ABOUT THE ROLE OF LOCAL ELECTION IN DEVELOPMENT OF MUNICIPAL LAW CULTURE

Abstract. Reform of the municipal legislation in Russia has led to the formation of models different from direct election of the head of the municipality. The article analyzes the impact of electoral reduction at the municipal level on the development of municipal legal culture of citizens.

Keywords: local self-government, head of municipality, forms of direct democracy, municipal elections, municipal legal culture, municipal reform.

Реализация форм непосредственной демократии служит важнейшим показателем достигнутого в обществе уровня муниципально-правовой культуры и является одной из форм ее проявления. Через активное избирательное право местных жителей находят реализацию субъективные интересы каждого конкретного избирателя, его индивидуальная воля.

Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 18 мая 2011 года № 9-П выразил правовую позицию, согласно которой «представительные органы местного самоуправления должны получать свою легитимацию напрямую от населения путем муниципальных выборов, прежде всего в наиболее приближенных к населению муниципальных образованиях, каковыми являются городские и сельские поселения»¹. Особая роль различных форм прямого волеизъявления граждан при

ЖЕГАЛОВА Анна Андреевна — аспирант кафедры конституционного и муниципального права Ростовского государственного экономического университета (РИНХ), г. Ростов-на-Дону

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 18 мая 2011 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н. М. Савостьянова // Вестник КС РФ. 2011. № 4.

осуществлении местного самоуправления имеет в Российской Федерации конституционное признание (ч. 2 ст. 130 Конституции).

До недавнего времени главы большинства образований местного самоуправления в нашей стране наделялись полномочиями посредством прямых муниципальных выборов. В связи с внесением изменений в российское муниципальное законодательство ситуация стала меняться в сторону ограничения участия граждан в решении этого вопроса. Так, в 2015 году был введен новый способ избрания главы муниципального образования — представительным органом местного самоуправления образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса².

По данным Министерства юстиции России на 1 марта 2017 года на прямых выборах и сходах граждан было избрано 35,2 процента глав муниципальных образований, из состава депутатов или по конкурсу — 64,8 процента³, из чего следует, что в большинстве местных органов власти не сохранена система прямых выборов при замещении должности главы муниципального образования.

Сужение выборных начал местного самоуправления в пользу конкурсного принципа сопровождается дискуссиями об обоснованности отличной от прямых выборов модели формирования муниципальной власти и ее адекватности историческим условиям и перспективам развития муниципальной демократии⁴.

Как справедливо отмечает Н. В. Джагарян, определение конкретного способа замещения должности главы муниципального образования должно, по общему правилу, производиться на основе согласования с муниципальным образованием⁵. Предпочтения граждан в вопросе о выборе способа формирования органов местного самоуправления нашли отражение в проводимых на протяжении нескольких лет опросах общественного мнения. В 2000 году за прямые выборы руководителя местного самоуправления высказались 57,7 процента опрошенных, в 2009 году их количество составило уже 78,7 процента. При опросе в 2012 году за прямые выборы глав муниципальных образований высказались большинство респондентов — 81,2 процента⁶. Опрос, проведенный в мае 2014 года, показал, что

² См.: Федеральный закон от 03.02.2015 г. № 8-ФЗ «О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» //Собрание законодательства РФ. 2015. № 6. Ст. 886.

³ Информационно-аналитические материалы о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2016 г.— начало 2017 г.) // <minjust.ru/sites/default/files/monitoring-msu-2017_11283.docx> (последнее посещение — 24 мая 2018 г.).

⁴ Джагарян Н. В. К вопросу о легитимности конкурсного главы муниципального образования (местной администрации) //Юридический вестник ДГУ. Т. 18. 2016. № 2. С. 48.

⁵ Там же. С. 53.

⁶ Антипов К. А. Выборность и назначаемость в системе местного самоуправления //Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 9. С. 21.

77 процентов опрошенных высказались за право жителей муниципалитета самостоятельно выбирать мэров городов⁷.

Представляется, что выраженное мнение населения, которое основывается на уровне правового развития личности и является непосредственным проявлением муниципально-правовой культуры, имеет достаточную определенность и на протяжении более чем десяти лет не претерпело значительных изменений. Тем не менее федеральный законодатель не уделил этому должного внимания при внесении дополнений в статью 36 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁸ (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ), и прямые выборы стали заменяться другими способами замещения должности главы муниципального образования (как единоличного органа местного самоуправления).

На сегодня большую роль в установлении избирательных систем в муниципальных образованиях играют субъекты Российской Федерации. Существенным препятствием на пути развития муниципально-правовой культуры является то, что в нормах федерального законодательства не предусматривается необходимость региональным законодателем учитывать мнение населения субъекта или отдельных муниципальных образований при установлении того или иного способа замещения муниципальных должностей.

Сложившаяся ситуация усугубляется положениями пункта 1 части 3 статьи 28 Федерального закона № 131-ФЗ, которые позволяют не выносить на публичные слушания проект муниципального нормативного правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования, когда в него вносятся изменения в форме точного воспроизведения положений Конституции страны, федеральных законов, конституции (уставов) или законов субъекта Российской Федерации в целях приведения данного устава в соответствие с этими нормативными правовыми актами.

На наш взгляд, избрание главы муниципального образования депутатами из своего состава или по результатам конкурса должно носить ограниченный характер, поскольку данные модели организации местной власти ведут не только к сокращению выборности и ограничению активного избирательного права граждан, но ущемляют и пассивное, так как прежде чем претендовать на должность главы муниципалитета гражданин должен пройти конкурсный отбор или же победить на выборах в представительный орган муниципального образования.

Кроме того, ограничение прямых выборов подрывает саму демократическую сущность местного самоуправления, как формы народовластия

⁷ Васильев В. И. Местное самоуправление на пути централизации и сокращения выборности // Журнал российского права. 2015. № 9. С. 154.

⁸ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

наиболее приближенной к населению. По нашему убеждению, сокращение выборных должностей и ограничение применения форм непосредственной демократии на местном уровне отрицательно сказывается на состоянии муниципально-правовой культуры, так как граждане остаются без ценного опыта самоуправления, без возможности прямого волеизъявления.

Факторы универсализации конкурсной модели главы муниципального образования лежат сегодня, скорее, в сфере политической целесообразности, формируя негативный эффект для становления муниципальной демократии. Но это не идет на пользу и развитию российской государственности, теряющей уверенную опору в инициативности, предприимчивости и демократизме местных сообществ⁹. Между тем, Президент В. В. Путин неоднократно подчеркивал важность «поддержать гражданскую активность на местах, в муниципалитетах, чтобы у людей была реальная возможность принимать участие в управлении своим поселком или городом в решении повседневных вопросов»¹⁰ и указывал на необходимость расширения перечня выборных должностей на муниципальном уровне власти¹¹.

Внесение изменений в муниципальное законодательство и первый опыт их реализации заставляют задуматься о судьбе важнейшего института народовластия в России. Гражданам, по сути, осталось только право избирать депутатов представительного органа, и на этом выборы в большинстве муниципальных образований заканчиваются, а это негативно сказывается на взаимодействии власти с населением и дает эффект прямо противоположный целям проводимой муниципально-правовой реформы.

В литературе отмечается, что «линия на отказ от прямых выборов — это антигражданская позиция, которая демонстрирует нежелательность участия населения в делах общества и государства»¹². Таким образом, представляется необходимым расширить выборность на муниципальном уровне, что позволит активизировать местное сообщество и создать нормальную политическую конкуренцию, стимулирующую эффективность местного самоуправления и развития муниципально-правовой культуры.

Муниципально-правовая культура, как явление весьма многогранное, проявляющееся во многих аспектах повседневной жизни представителей местного сообщества, распространяется далеко за пределы сфер общественного бытия, урегулированных законодательством, поскольку включает также и уровень правового развития личности и ее самосознание как участника территориального коллектива (общины). Именно поэтому для ее укрепления важно не ограничивать, а развивать формы непосред-

⁹ Джагарян Н. В. Указ. соч. С. 52.

¹⁰ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.12.2013 г. «Послание Президента РФ Владимира Путина Федеральному Собранию» //Российская газета. 2013. 13 декабря. № 282.

¹¹ Указ Президента РФ от 07.05.2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» //Собрание законодательства РФ. 2012. № 19. Ст. 2338.

¹² Москалев А. В., Бусыгин Л. И. Некоторые аспекты выборности глав муниципальных образований и роли населения в местном самоуправлении //Вестник Пермского университета. Юриспруденция. 2011. № 3. С. 35.

ственного участия граждан в решении вопросов местного значения, на основе накопленного исторического опыта и традиций.

Список литературы

1. Антипьев К. А. Выборность и назначаемость в системе местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 9.
2. Васильев В. И. Местное самоуправление на пути централизации и сокращения выборности // Журнал российского права. 2015. № 9.
3. Джагарян Н. В. К вопросу о легитимности конкурсного главы муниципального образования (местной администрации) // Юридический вестник ДГУ. Т. 18. 2016. № 2.
4. Москалев А. В., Бусыгин Л. И. Некоторые аспекты выборности глав муниципальных образований и роли населения в местном самоуправлении // Вестник Пермского университета. Юриспруденция. 2011. № 3.
5. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.12.2013 г. «Послание Президента РФ Владимира Путина Федеральному Собранию» // Российская газета. 2013. 13 декабря. № 282.