

ИНСТИТУТ ВЫБОРОВ В ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И РОССИЙСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННОСТЬ

МОРОЗОВА О. С.,

доцент Рязанского государственного
университета имени С.А. Есенина,
кандидат политических наук
(Рязань)

Местное самоуправление представляет собой один из важнейших институтов современного общества. Сегодня оно является одновременно формой самоорганизации граждан и в этом качестве составной частью гражданского общества, уровнем публичной власти.

В настоящее время совершенствование основ организации и функционирования местного самоуправления, уточнение его места и роли в структуре органов публичной власти – одна из первоочередных задач государственного строительства. Будучи максимально приближенным к населению, местное самоуправление является первичным уровнем организации публичной власти, во многом обеспечивающим устойчивость и демократический характер всей системы властных институтов. Поэтому недостатки и проблемы в формировании и работе органов местного самоуправления могут негативным образом отразиться на состоянии всего общества²³.

Именно на этом уровне решаются самые насущные проблемы гражданского общества, такие как общее образование, здравоохранение, транспортная инфраструктура, планирование, застройка и благоустройство местности, а также ряд других.

Местное самоуправление, выступая одной из основ конституционного строя Российской Федерации, в соответ-

ствии с Конституцией Российской Федерации (ст. 130 ч. 2) осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления.

Местные референдумы используются, по большей части, в случае изменения границ, территории муниципального образования, что происходит крайне редко.

Отзыв депутата, выборного должностного лица также не получил широкого распространения на местном уровне. Также не наблюдается существенного влияния на систему местного самоуправления народных правотворческих инициатив и обращений граждан в органы местного самоуправления. Что касается территориального общественного самоуправления, то опыт показывает, что граждане не проявляют широкой инициативы в отношении этой и иных форм самоорганизации в целях решения вопросов местного значения.

Таким образом, в большинстве муниципальных образований единственной формой демократии, как непосредственной, так и представительной, реально используемой и ориентированной на всех

²³ Выборы в России и во Франции: уроки для политической науки (материалы семинара) // Полис. 2007. № 1. С. 179-180.

жителей соответствующей территории, являются муниципальные выборы.

Все иные институты непосредственной демократии, предусмотренные законодательством, являются факультативными, их использование на практике возможно, но не обязательно.

Местное самоуправление, как и вся российская политическая система, накапливает положительный опыт функционирования в качестве полноправного института и в то же время требует дальнейшего развития и совершенствования²⁴. Это также касается и системы выборов в органы власти муниципальных образований. Требуется постоянная систематизация накопленного, пока еще не слишком большого, опыта организации и проведения выборов на местном уровне. Существующие проблемы муниципальных выборов не уникальны и во многом имеют общие корни, их характер может быть проекцией системных проблем избирательного процесса в России.

Политико-правовая роль выборов состоит в том, что они легитимируют властные институты, т.е. создают законные основания для их деятельности. Местное самоуправление как уровень публичной власти, наиболее приближенный к народу, требует максимально возможной легитимации. Принцип многопартийности и политического плюрализма составляет одну из основ конституционного строя в соответствии со ст. 13 ч. 3 Конституции Российской Федерации. Справедливость выборов определяется рядом факторов, связанных с правовым регулированием избирательного процесса. Не становится здесь исключением и избирательная система как способ и условия определения результата выборов, т.е. признания кандидата избранным, а списка кандидатов -

допущенных к распределению депутатских мандатов.

Федеральным законом о местном самоуправлении предусмотрено многообразие избирательных систем, которые могут применяться на муниципальном уровне не только в разных субъектах РФ, но и на разных территориях одного и того же субъекта РФ. Виды избирательных систем, используемые при проведении муниципальных выборов, и порядок их применения определяются законами субъектов РФ. В уставах муниципальных образований, в свою очередь, определен конкретный вид избирательной системы, используемой при проведении муниципальных выборов.

В целом на различных уровнях выборов применяются три типа избирательных систем: мажоритарная (относительного и абсолютного большинства), пропорциональная и смешанная.

При проведении муниципальных выборов в переходный период введения в действие Федерального закона № 131-ФЗ выборы представительных органов муниципальных образований с применением смешанной (мажоритарной и пропорциональной) избирательной системы проводились в семи субъектах РФ: Красноярском крае, Волгоградской, Нижегородской, Сахалинской, Томской, Тульской, Читинской областях (в 0,2% от общего количества муниципальных образований в России). Такая система использовалась лишь в крупных городах. По мнению, высказываемому в то время Центральной избирательной комиссией РФ²⁵, применение смешанной избирательной системы в сельских поселениях в большинстве случаев было практически невозможно.

Учитывая запрос власти, массовое применение пропорциональной и сме-

²⁴ Вешняков А.К. демократическому формированию органов власти // Государственная служба. 2007. № 1. С. 19-24.

²⁵ Вешняков А. К демократическому формированию органов власти // Государственная служба. 2007. № 1. С. 19-24.

шанной избирательных систем на муниципальных выборах началось с принятия в 2008 г. предусматривающего эти новации Федерального закона «О внесении изменений в № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и в № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Последующая правоприменительная практика показала, что более широко пропорциональная и смешанная избирательные системы стали использоваться в ходе выборов представительных органов городских округов и муниципальных районов.

Можно констатировать тот факт, что часть субъектов Российской Федерации стремятся к сохранению на муниципальных выборах мажоритарной системы, другая же часть субъектов РФ на законодательном уровне признает, что на муниципальных выборах может использоваться как мажоритарная, так и пропорциональная системы.

Заметим также, что в законодательстве около двух третей субъектов страны определена возможность применения трех избирательных систем: пропорциональной, мажоритарной и смешанной.

При этом в избирательном законодательстве некоторых субъектов РФ указывается численный состав голосующих. В зависимости от этого состава и применяется та или иная избирательная система. Например, если в муниципальном образовании имеется около 100 тыс. человек избирателей, применяется смешанная избирательная система, если число избирателей меньше 100 тысяч, то используется мажоритарная система.

Как показывает практика, каждая из рассмотренных избирательных систем имеет свои достоинства и недостатки. В частности, достоинством мажоритарной

избирательной системы на муниципальных выборах является то, что при ней допускается институт самовыдвижения независимых кандидатов. Существенным недостатком при этом становится невозможность обеспечить представительство в составе представительного органа муниципального образования партий (политических сил) меньшинства. Голоса избирателей, поданные за представителей таких партий в границах одномандатных округов, пропадают, мнения таких избирателей не учитываются. Таким образом, при использовании мажоритарной избирательной системы при выборах представительного органа муниципального образования положение ч. 3 ст. 13 Конституции Российской Федерации о политическом многообразии и многопартийности представляется практически трудно применимым, что не способствует принципу справедливости выборов.

Основной тезис противников пропорциональной системы заключается в том, что таким образом нарушается самый главный принцип избирательного права – равенства жителей всех регионов страны и возможности для них полноценно участвовать в избирательном процессе, выдвигаясь самостоятельно, а не в списке какого-либо избирательного объединения.

С другой стороны, это обстоятельство является в то же время преимуществом для избирателей, поскольку принадлежность кандидата к конкретной политической партии, чья программа известна населению, способна помочь избирателю принять осознанное политическое решение и сделать правильный выбор.

Применение данной системы затруднительно при выборах представительных органов муниципальных образований с малым числом депутатов (до 20) из-за трудности правильного в таком случае распределения депутатских мандатов. Тем не менее пропорциональная избирательная система потенциально явля-

ется способом обеспечения конституционного принципа многопартийности, позволяя проходить в состав представительных органов муниципальных образований различным политическим силам.

Перечисленные обстоятельства, в целом, и обусловили решение о необходимости сохранения на местах мажоритарной избирательной системы. Для муниципальных выборов предпочтительнее мажоритарная избирательная система, позволяющая избирать кандидата на ту или иную должность простым большинством голосов. Именно такая система позволяет приблизить депутатов к простым гражданам страны, укрепить контакты народных избранников с людьми, которые отдадут за них свои голоса.

Помимо выбора вида избирательной системы, наиболее оптимально соответствующей уровню муниципальных выборов, перед местным самоуправлением поставлены и новые задачи, обусловленные принятием № 136-ФЗ «О внесении изменений в ФЗ № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 27.05.2014 г.

Согласно закону по всей России предусмотрено введение системы назначения сити-менеджеров - глав местных администраций. Применение такой системы и сейчас практикуется, например, в г. Рязани.

Предлагается двухуровневая модель организации местного самоуправ-

ления с делением города на районы, в которых будут сформированы представительные и исполнительные органы власти. Общегородской представительный орган власти предлагается формировать из глав районов и районных депутатов.

Для крупных городов это будет реальный шаг в сторону улучшения управляемости территорией, а также усиления взаимодействия власти с населением. Однако для небольших городских округов подобное деление может привести к совершенно необоснованной раздробленности. Более того, город как целостный организм нуждается в единой системе управления. К тому же постановка и достижение стратегических целей возможны только в условиях скоординированных действий представительного и исполнительного органов местного самоуправления в масштабах всего города, а не в тех обстоятельствах, когда каждый район будет «тянуть одеяло на себя».

Таким образом, организация местного самоуправления и системы муниципальных выборов в России достаточно динамично реформируется, накапливая как положительный, так и отрицательный опыт функционирования, и в этой связи как исследователям, так и практикам необходимо продолжать работу по совершенствованию механизмов осуществления власти на местах.

ЛИТЕРАТУРА

Гришин Н.В. Институт выборов и российская государственность // Каспийский регион: политика, экономика, культура. 2012. № 3. С. 405-411.