

Проблемы и вопросы теории государства и права, конституционного и административного права

УДК 342.511.8
ББК Х400.6

DOI: 10.14529/law200211

О НЕКОТОРЫХ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫХ АСПЕКТАХ МЕСТНЫХ ВЫБОРОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

А. А. Агаджанов

*Российский государственный университет правосудия, Уральский филиал,
г. Челябинск,*

Э. Л. Лещина

Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск

В статье рассматриваются конституционно-правовые основы форм выборов органов местного самоуправления в Российской Федерации. Выделяются два основных признака, которые, по мнению авторов, характеризуют природу местного самоуправления в современном ее понимании в России, – это сближение граждан и местной власти, а также самостоятельное осуществление местного самоуправления населением муниципальных образований. Раскрывается авторское понятие самостоятельного участия населения в решении вопросов местного значения как возможности для населения самому выбирать способы избрания местных органов гарантируемых Конституцией РФ. Устанавливается, что федеральное и региональное законодательство в вопросах выборов органов местного самоуправления наделяет таким правом, как правило, представительные органы местного самоуправления. Предлагается региональному законодателю гарантировать населению только муниципальные выборы или предоставить населению самостоятельно выбирать способ формирования местных органов.

Ключевые слова: конституционные основы местного самоуправления, самостоятельность населения в местных выборах, природа местного самоуправления, федеральное и региональное законодательство по вопросам местного самоуправления.

Традиционно в юридической науке сформировался целый ряд теорий местного самоуправления, в которых по-разному рассматривается его сущность [3, с. 68]. Ключевым вопросом в этих теориях являются отношения между государством и местной общиной по вопросам местного самоуправления, которое определяется через степень самостоятельности общины в осуществлении местного самоуправления по отношению к государству. Также в теории о местном самоуправлении выделяется такое свойство данного уровня публичной власти, как сближение данной власти с территорией и населением [4, с. 51]. Это особенный отличительный признак местного самоуправления, из которого следует значимость для населения института прямых выборов выборных органов.

В ст. 4 п. 3 Европейской Хартии подтверждается, что местное самоуправление должно осуществляться органами, наиболее близкими

к гражданам. В этой связи мы полагаем, что граждане должны напрямую выбирать в органы местного самоуправления людей, которых знают непосредственно, доверяют им, ценят их профессиональные качества.

В историческом аспекте роль местного самоуправления в системе публичной власти как любого социального явления меняется под влиянием различных внешних и внутренних факторов. Эти изменения находят свое отражение в современных концепциях местного самоуправления и законодательстве России. В настоящее время все более актуальными для практики местного самоуправления становятся отношения между населением муниципальных образований и местными органами, через которые население решает вопросы общественного значения.

В современной российской правовой науке нет однозначного понимания роли местного самоуправления в системе публичной

власти, что в некоторых случаях приводит к несовершенству законодательства, регулирующего вопросы местного самоуправления [2, с. 48]. К примеру, Р. А. Ахмеджанов рассматривает местное самоуправление как деятельность населения, которая осуществляется самостоятельно и под свою ответственность [1, с. 3].

Несколько отличается в этом вопросе мнение В. И. Фадеева, который понимает местное самоуправление как составную часть системы власти народа, относительно самостоятельную и автономную [5, с. 23].

А. Н. Широков под местным самоуправлением понимает демократическую форму власти, позволяющую территориальным коллективам самостоятельно и под свою ответственность решать круг определенных вопросов [6, с. 12].

Поверхностный анализ показывает, что несмотря на некоторые различия в понимании сущности местного самоуправления, большинство ученых характеризует его через возможность граждан самостоятельно решать общественно важные вопросы. В ст. 130 Конституции РФ установлено, что местное самоуправление обеспечивает населению самостоятельное решение вопросов местного значения через выборные и другие органы местного самоуправления, а п. 2 ст. 3 Конституции РФ гарантирует народу право осуществлять свою власть непосредственно или через органы местного самоуправления. Таким образом, основной закон предлагает две формы участия населения в формировании местных органов (решении вопросов местного значения): непосредственно или через органы местного самоуправления.

Самостоятельность местного населения в решении вопросов местного самоуправления должна реализовываться через свободу выбора одной из гарантированных конституцией форм избрания органов местного самоуправления. С учетом особенностей природы местного самоуправления это власть населения, а не органов местного самоуправления, и так как выборы определяют характер отношений между гражданами и местными органами, то из двух форм выборов местных органов приоритетными должны быть непосредственные выборы.

В п. 2 ст. 3. Европейской хартии указывается, что местное самоуправление осуществляется советами или собраниями, состоящими

из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования.

Анализ законодательной практики, как на федеральном, так и на региональном уровнях регулирования выборов местных органов власти, указывает на то, что государство в вопросе – кто выбирает органы местного самоуправления – отдает предпочтение местным органам.

Установленные в Конституции РФ принципы формирования местных органов дублируются Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Статья 36 данного закона устанавливает порядок избрания главы муниципального образования. Глава избирается непосредственно населением на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования. Согласно закону глава муниципального образования однозначно избирается населением в поселениях, в которых полномочия представительного органа исполняют сходы граждан поселения.

В ст. 37 закона установлен порядок назначения главы местной администрации в случае, если полномочия главы администрации не выполняет глава муниципального образования. В рассматриваемом примере глава администрации назначается представительным органом муниципального образования на контрактной основе по результатам конкурса. Итак, в ст. 36 и 37 закона устанавливаются две формы избрания главы муниципального образования, выбор которых передается на усмотрение законодателей субъектов Российской Федерации.

В формировании представительных органов муниципальных районов, согласно ч. 4 ст. 35 закона, могут участвовать представительные органы поселений, входящие в состав данного района, или непосредственно население района путем муниципальных выборов. Аналогично представительный орган городского округа с внутригородским делением может в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом соответствующего муниципального образования избираться представительным органом внутригородского района или на муниципальных выборах населением непосредственно. Федеральный закон, подтверждая две формы избрания представительных органов городских

муниципальных округов с внутригородским делением, выбор этих способов адресует законодателям субъектов.

Таким образом, Конституция РФ однозначно определяет роль государства в обеспечении формирования и деятельности местного самоуправления. Федеральный законодатель устанавливает основы муниципальных выборов органов местного самоуправления, в том числе формы народовластия на местном уровне. Законодатель же субъекта Российской Федерации должен гарантировать гражданам, как нам видится, выбор способов выборов, в чем и должно заключаться обеспечение самостоятельности населения муниципальных образований в данной форме местного самоуправления. Однако, как показал анализ законодательной практики субъектов Российской Федерации, в законах субъектов признан только способ избрания глав муниципальных образований представительными органами, то есть без непосредственного участия населения в выборах.

Уставом Челябинской области в ч. 1 ст. 32 гарантируются прямые, свободные и периодические выборы в органы местного самоуправления, при этом указывается, что выборы проводятся в соответствии с федеральным и региональным законами. Очевидно, что в вопросе установления форм местных выборов основной закон области адресует право выбора региональному законодателю.

Итак, если под обеспечением самостоятельности населения в решении вопросов местного значения следует понимать прямые муниципальные выборы, гарантируемые Конституцией РФ и Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», то региональный законодатель вполне способен, не противореча Конституции РФ и федеральному закону, из двух предложенных способов местных выборов гарантировать населению муниципального образования только муниципальные выборы.

Можно, конечно, сослаться на то, что закрепление в региональном законе одного из двух гарантируемых конституцией способов местных выборов есть ограничение конституционных прав населения на участие в местном самоуправлении, на что нет полномочий у регионального законодателя. Но как показывает региональная законодательная практика, в законах субъектов, правом формировать ме-

стные органы наделяются представительные органы местного самоуправления.

Например, в ст. 32 Закона Челябинской области от 11 июня 2015 г. «О некоторых вопросах правового регулирования организации местного самоуправления в Челябинской области» установлено, что глава муниципального образования избирается представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией. Это подтверждается ст. 33 Устава г. Челябинска. Представительный орган муниципального образования может избираться на основе прямых выборов (ст. 5 указанного закона).

В городских муниципальных округах с внутригородским районным делением депутаты районных представительных органов избираются на основе прямых выборов населением внутригородского района, а городской представительный орган (Челябинская городская Дума) формируется представительными органами внутригородских районов (согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Установленные косвенные местные выборы, как правило, противоречат природе местного самоуправления, которой свойственно сближение гражданина и местной власти. Это также нарушает право населения самостоятельно участвовать в местном самоуправлении в том числе и в местных выборах через возможность выбирать муниципальные органы непосредственно.

Итак, первостепенной обязанностью федеральной и региональной государственной власти является создание необходимых условий для формирования и развития местного самоуправления, а не решение местных вопросов за население. В связи с этим мы полагаем, что для решения рассматриваемого вопроса региональный законодатель должен закрепить избрание местных органов только населением непосредственно или закрепить за населением право самому выбирать одну из форм местных выборов, гарантируемых Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Литература

1. Ахмежданов, Р. А. Проблемы становления и развития системы местного самоуправления в Российской Федерации: авторе-

Проблемы и вопросы теории государства и права, конституционного и административного права

ферат дис. ... канд. юрид. наук / Р. А. Ахмежданов. – М., 1998. – 27 с.

2. Авакьян, С. А. Муниципальное право России: учебник для бакалавров / С. А. Авакьян, В. Л. Лютцер, Н. Л. Пешин. – М.: Проспект, 2013. – 544 с.

3. Игнатюк, Н. А. Муниципальное право: учебник для вузов / Н. А. Игнатюк, А. А. Замотаев, А. А. Павлушкин. – М.: Юстицинформ, 2005. – 319 с.

4. Лазаревский, Н. И. Мелкая земская

единица: сборник статей / Н. И. Лазаревский. – СПб., 1903. – 460 с.

5. Фадеев, В. И. Муниципальное право Российской Федерации: проблемы становления и развития: автореферат дис. ... д-ра юрид. наук / В. И. Фадеев. – М., 1994. – 35 с.

6. Широков, А. Н. Основы самоуправления в Российской Федерации (введение в муниципальное управление) / А. Н. Широков. – М.: Редакционно-издательский центр «Муниципальная власть», 2000. – 302 с.

Агаджанов Андрей Азатович – кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин, Российский государственный университет правосудия, Уральский филиал, г. Челябинск. E-mail: aagadzhanov@list.ru.

Лещина Эдуард Леонидович – кандидат юридических наук, доцент кафедры теории государства и права, конституционного и административного права, Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск. E-mail: 149leshina74@mail.ru.

Статья поступила в редакцию 18 марта 2020 г.

DOI: 10.14529/law200211

ON SOME CONSTITUTIONAL-LEGAL ASPECTS OF LOCAL ELECTIONS IN THE RUSSIAN FEDERATION

A. A. Agadzhanov

Russian State University of Justice, Ural Branch, Chelyabinsk, Russian Federation,

E. L. Leshchina

South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation

The article discusses the constitutional and legal foundations of the forms of local government elections in the Russian Federation. There are two main features that, according to the author, characterize the nature of local self-government in its modern sense in Russia - this is the rapprochement of citizens and local authorities, as well as the independent implementation of local self-government by the population of municipalities. The author's concept of independent participation of the population in solving issues of local importance is revealed, as an opportunity for the population to choose the methods of election of local bodies guaranteed by the Constitution of the Russian Federation. It is established that federal and regional legislation in matters of the election of local authorities gives such a right, as a rule, to representative bodies of local self-government. It is proposed to the regional legislator to guarantee the population only municipal elections or to allow the population to choose their own way of forming local bodies

Keywords: *constitutional foundations of local self-government, independence of the population in local elections, nature of local self-government, federal and regional legislation on local self-government.*

References

1. Akhmezhdanov R. A. *Problemy stanovleniya i razvitiya sistemy mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii: avtoreferat dis. ... kand. yurid. nauk* [Problems of formation and development of the system of local self-government in the Russian Federation. Author's abstract]. Moscow, 1998, 27 p.
2. Avak'yan S. A., Lyuttser V. L., Peshin N. L. *Munitsipal'noye pravo Rossii* [Municipal law of Russia]. Moscow, 2013, 544 p.
3. Ignatyuk N. A., Zamotayev A. A., Pavlushkin A. A. *Munitsipal'noye pravo* [Municipal law]. Moscow, 2005, 319 p.
4. Lazarevskiy N. I. *Melkaya zemskaya edinitsa: sbornik statey* [Small Zemstvo unit: collection of articles]. St. Petersburg, 1903, 460 p.
5. Fadeyev V. I. *Munitsipal'noye pravo Rossiyskoy Federatsii: problemy stanovleniya i razvitiya: avtoreferat dis. ... d-ra yurid. nauk* [Municipal law of the Russian Federation: problems of formation and development. Author's abstract D-ra (Law)]. Moscow, 1994, 35 p.
6. SHirokov A. N. *Osnovy samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii (vvedeniye v munitsipal'noye upravleniye)* [Fundamentals of self- government in the Russian Federation (introduction to municipal administration)]. Moscow, 2000, 302 p.

Andrey Azatovich Agadzhanov – Candidate of Sciences (Law), Associate Professor, Head of the Department of State and Legal Disciplines, Russian State University of Justice, Ural Branch, Chelyabinsk, Russian Federation. E-mail: aagadzhanov@list.ru.

Eduard Leonidovich Leshchina – Candidate of Sciences (Law), Associate Professor of the Department of Theory of State and Law, Constitutional and Administrative Law, South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation. E-mail: 149leshina74@mail.ru.

Received 18 March 2020.

ОБРАЗЕЦ ЦИТИРОВАНИЯ

Агаджанов, А. А. О некоторых конституционно-правовых аспектах местных выборов в Российской Федерации / А. А. Агаджанов, Э. Л. Лещина // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». – 2020. – Т. 20, № 2. – С. 65–69. DOI: 10.14529/law200211.

FOR CITATION

Agadzhanov A. A., Leshchina E. L. On some constitutional-legal aspects of local elections in the Russian Federation. *Bulletin of the South Ural State University. Ser. Law*, 2020, vol. 20, no. 2, pp. 65–69. (in Russ.) DOI: 10.14529/law200211.