

*Упоров И.В. Регулирование выборов муниципальных депутатов в нормах федерального законодательства // Академия педагогических идей «Новация». – 2019. – №3 (март). – АРТ 119-эл. – 0,2 п. л. – URL: <http://akademnova.ru/page/875548>*

**РУБРИКА: ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ**

УДК 342

**Упоров Иван Владимирович,**

д.и.н., к.ю.н., профессор

Краснодарский университет МВД России

г. Краснодар, Российская Федерация

[uporov@list.ru](mailto:uporov@list.ru)

**РЕГУЛИРОВАНИЕ ВЫБОРОВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ДЕПУТАТОВ  
В НОРМАХ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

*Аннотация:* рассматриваются актуальные вопросы, связанные с регулированием выборов депутатов представительных органов муниципальных образований федеральными законами. Отмечается, что в избирательном процессе ряд позиций нуждается в более четкой регламентации, обосновываются соответствующие предложения (по вопросу о судимости кандидатов в муниципальные депутаты, о последствиях формальных нарушений документов, представляемых кандидатами в муниципальные депутаты, в избирательные комиссии, и др.). В данной статье автор использовал некоторые свои суждения, которые были опубликованы ранее.

*Ключевые слова:* народовластие, конституция, закон, власть, депутаты, выборы, муниципальные образования, местное самоуправление.

**Uporov Ivan Vladimirovich,**  
Doctor of Historical Sciences, Candidate of Law, Professor  
Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia  
Krasnodar, Russian Federation  
[uporov@list.ru](mailto:uporov@list.ru)

## **REGULATION OF ELECTIONS OF MUNICIPAL DEPUTIES IN FEDERAL LEGISLATION**

*Annotation:* Actual issues related to the regulation of the election of deputies of representative bodies of municipal formations under federal laws are considered. It is noted that in the electoral process a number of positions need more precise regulation, the relevant proposals are substantiated (on the issue of criminal record of candidates for municipal deputies, on the consequences of formal violations of documents submitted by candidates to municipal deputies, in election commissions, and etc.). In this article, the author used some of his judgments that were published earlier.

*Keywords:* democracy, constitution, law, authority, deputies, elections, municipalities, local self-government.

В литературе справедливо указывается, что «институт выборов является одним из тех механизмов, которые позволяют гражданам не только оказывать воздействие на политику, проводимую органами государственной власти, но и оказывать непосредственное влияние на деятельность муниципальной власти ... муниципальные выборы позволяют гражданам, проживающим на территории муниципального образования, формировать представительный орган, выбирать членов различных

выборных органов муниципального образования, а также избирать должностных лиц местного самоуправления» [1, с. 4]. Тем самым реализуется принцип народовластия, закрепленный на конституционном уровне (ч. 1 ст. 3 Конституции России [2]). Следует согласиться с тем, что механизм народовластия представляет собой «сложный комплекс различных форм, способов и процедур проявления и реализации воли граждан и их представителей по организации публичной власти в государстве» [3, с. 34]. Этот механизм в современной России, имея в виду прежде всего избирательный процесс, имеет довольно противоречивую реализацию [4; 5; 6].

И особенно это касается нижнего уровня публично-властных отношений, то есть, уровня местного самоуправления (муниципальных образований), где население избирает муниципальных депутатов. Так, А.Н. Костюков дает по этому поводу довольно резкую оценку: «Муниципальная демократия развивается в настоящее время так, что с позицией населения в процессе управления на местном уровне практически не считаются. Непродуманные подходы к реформированию местного самоуправления обусловили отстраненность населения от осуществления муниципальной власти (как напрямую, так и опосредованно). Социологические исследования свидетельствуют о пассивности населения в реализации права на местный референдум и муниципальные выборы. Значительная часть граждан убеждена в том, что местный референдум и принятые на его основе решения малоэффективны, и их голоса не принимаются во внимание. Основными причинами неявки граждан на муниципальные выборы, по данным социологических опросов, являются: "убежденность в неспособности влиять на муниципальную власть посредством выборов"; "отсутствие среди кандидатов на статус депутата представительного органа

муниципального образования, главы муниципального образования человека, который бы им импонировал, которому бы они доверяли", и "недоверие власти"» [7, с. 63].

Однако, как нам представляется, такого рода точки зрения, а их немало [8; 9; 10], все же излишне категоричны. Мы полагаем, что проблем в развитии института местного самоуправления действительно хватает, но это не значит, что нужно ограничиваться констатацией негативных явлений – важно выявлять причины такого рода явлений, соотносить их с реальным уровнем развития гражданского общества в России, что, как правило, не делается (а этот уровень, следует признать, очень низкий), и предлагать меры по совершенствованию различных вопросов правового регулирования и функционирования местного самоуправления в России.

В контексте отмеченного выше института народовластия, более подробно рассмотрим институт выборы депутатов в представительные органы муниципальных образований с точки зрения его регулирования нормами федерального законодательства. Прежде всего отметим, что такое регулирование осуществляется в соответствии с ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 г. [11] (далее – Федеральный закон 2002 г.) и с учетом специфики, определяемой в ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. [12] (далее – Федеральный закон 2003 г.). В целом организация муниципальных выборов проходит в том же порядке, что и организация выборов в органы государственной власти.

Вместе с тем имеется специфика. Так, избирательным правом могут обладать иностранцы. В ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» [13] указывается, что постоянно проживающие в

России иностранные граждане в случаях и порядке, предусмотренных федеральными законами, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, а также участвовать в местном референдуме. Вместе с тем, как указывается в литературе, указанные нормы «во многом остаются декларативными, поскольку соответствующих международных договоров, за исключением Договора о союзе Беларуси и России, не заключено» [14, с. 126]. Далее, согласно ч. 35 ст. 38 Федерального закона 2002 г. при проведении муниципальных выборов, в отличие от иных выборов, допускается безальтернативное голосование - законом субъекта РФ может быть предусмотрено проведение на выборах муниципальных депутатов голосование по одной кандидатуре в случае, если ко дню голосования в избирательном округе останется только один кандидат. Такой кандидат считается избранным, если за него проголосовало не менее половины избирателей, участвовавших в голосовании.

В практике проведения выборов муниципальных депутатов нередко возникают споры по вопросам регистрации кандидатов в депутаты, а также по вопросам подсчета голосов и составления протоколов избирательных комиссий. Данные вопросы в большей степени составляют предмет избирательного права, и мы не имеем в виду подробно их рассматривать. Вместе с тем представляется необходимым все же остановиться на вопросе регистрации кандидатов в депутаты представительных органов, где, на наш взгляд, законодатель явно выходит за рамки разумных ограничений. Так, согласно ч. 24 ст. 38 Федерального закона 2002 г. определено 19 оснований отказа в регистрации кандидата, в числе которых отсутствие у кандидата пассивного избирательного права; отсутствие среди документов, представленных для уведомления о выдвижении и регистрации кандидата, документов, необходимых для уведомления о выдвижении и (или)

регистрации кандидата и др. Вряд ли все их можно считать обоснованными. Так, представляется завышенным требование о предоставлении кандидатами в депутаты сведений о неснятой и непогашенной судимости – на наш взгляд, если человек отбыл наказание, погасил судимость, и он вновь должен иметь как пассивное, так и активное избирательное право. Требование, чтобы он при этом сообщал сам о себе неприглядные для него факты из своей биографии, в определенной степени противоречит и этике человеческого сообщества. В данной ситуации вообще факт судимости не имеет принципиального значения. Это не значит, что о судимости нельзя нигде сообщать – об этом могут поведать кандидаты-конкуренты, об этом могут спросить избиратели, об этом может известить избирательная комиссия и т.д. Но неправильно требовать этих сведений от самого кандидата.

Ряд оснований имеют оценочный характер, и их применение зачастую приобретает субъективный характер и нередко приводит к злоупотреблениям в пользу отдельных кандидатов. Это касается, например, такого основания, как наличие на день, предшествующий дню заседания избирательной комиссии, на котором должен рассматриваться вопрос о регистрации кандидата, среди документов, представленных для уведомления о выдвижении и регистрации кандидата, документов, оформленных с нарушением требований закона. Так, в практике выборной кампании по выборам депутатов городской Думы Краснодара имели место случаи, когда городская избирательная комиссия признавала недействительными подписные листы в поддержку кандидатов на том основании, что в них при обозначении адреса места жительства кандидата не был указан субъект РФ, на территории которого находится муниципальное образование (конкретно не был указан Краснодарский край,

хотя был указан город Краснодар). Например, краснодарская избирательная комиссия в одном из своих решений об отказе в регистрации кандидату в депутаты отметила: «в представленных кандидатом Б-вым подписных листах отсутствуют в данных об адресе места жительства лица, осуществлявшего сбор подписей, отсутствуют сведения о субъекте Российской Федерации» [15]. Мы полагаем, что такой чисто формальный подход противоречит сущности муниципальных выборов.

Имеются также нарушения, связанные с использованием денежных средств помимо избирательного фонда, которые по-прежнему носят достаточно массовый характер [16, с. 112]. Причиной данного явления выступают как стремление отдельных кандидатов и избирательных объединений получить определенные конкурентные преимущества в ходе выборов, так и тот факт, что установленные в настоящее время в избирательном законодательстве предельные размеры расходования средств избирательного фонда являются недостаточными для проведения полноценной избирательной кампании [17, с. 290]. При этом финансовые нарушения, которые допускаются в период избирательной кампании, зачастую выявить непросто. Кроме того, следует отметить, что те немногочисленные случаи, когда удается установить факты незаконного финансирования на выборах, не получают судом должной правовой оценки [18, с. 25].

Указанные и другие проблемы свидетельствуют о необходимости совершенствования избирательного законодательства. Не имея в виду останавливаться на отдельных вопросах (это может быть предметом отдельного исследования), заметим, что целесообразно некоторым образом дифференцировать требования к кандидатам в депутаты представительного органа для разных видов и масштабов муниципальных образований. Одно

дело, когда муниципальные выборы проводятся в мегаполисах-миллионниках, и совсем другое, когда в сельском поселении или небольшом городке. Законодатель эти различия учитывает крайне незначительно. В последнем случае требования должны быть предельно упрощены – и потому, что в небольших населенных пунктах как правило нет избытка кандидатов, и потому, что там жители достаточно хорошо знают друг друга.

#### Список использованной литературы:

1. Алексеева Л.А. К вопросу о выборах в органы местного самоуправления // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2018. N 1. С. 3 - 5.
2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05. 03. 2019 г.).
3. Уваров А.А. Эффективность народовластия в соотношении с формами прямого волеизъявления граждан // Конституционное и муниципальное право. 2018. N 3. С. 32 - 35.
4. Комарова В.В. Конституционные основы народовластия в России // Современный российский конституционализм. Проблемы теории и практики. М.: МГЮА, 2008. С. 24-29;
5. Ераклинцева Е.В. Суверенитет и демократия как конституционные ценности современной России: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2010.
6. Зенин С.С. Динамизм конституционного принципа народовластия в Российской Федерации: теоретический аспект // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. N 11. С. 3 - 8.
7. Костюков А.Н. Исчезающее народовластие... // Конституционное и муниципальное право. 2017. N 8. С. 61 - 64.
8. Мотыжева Н.В. Избирательный процесс в системе местного самоуправления: дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2010;
9. Ниматулаева Р.А. Выборы в органы местного самоуправления: актуальные вопросы (на примере Республики Дагестан) // Конституционное и муниципальное право. 2016. N 9. С. 70 - 73.
10. Алипулатов И.С. Кто стремится во власть? // Аспирант. 2015. N 2. С. 45.
11. Федеральный закон от 12.06.2002 N 67-ФЗ (в ред. от 11.12.2018) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05. 03. 2019).
12. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 30.10.2018) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" //



[Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05. 03. 2019).

13. Федеральный закон от 25.07.2002 N 115-ФЗ (в ред. от 19.07.2018) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05. 03. 2019).

14. Игнатюк Н.А., Замотаев А.А., Павлушкин А.В. Муниципальное право. М.: Юстицинформ, 2005.

15. Решение избирательной комиссии муниципального образования город Краснодар от 29.09.2005 «Об отказе в регистрации кандидату в депутаты городской Думы Краснодара по Гидростроительному одномандатному избирательному округу № 21 Баранову Алексею Борисовичу» // Краснодарские известия. 2005. 30 сентября.

16. Барсукова С.Ю., Звягинцев В.И. Механизм "политического инвестирования", или, как и зачем российский бизнес участвует в выборах и оплачивает партийную жизнь // Полис. 2006. N 2. С. 109-114.

17. Малкин Е.Б., Сучков Е.Б. Основы избирательных технологий и партийного строительства. М., 2003.

18. Помазанский А.Е. Ответственность за нарушение порядка финансирования избирательной кампании в законодательстве о выборах // Журнал российского права. 2007. № 2. С. 23-27.

***Дата поступления в редакцию: 09.03.2019 г.***

***Опубликовано: 16.03.2019 г.***

**© Академия педагогических идей «Новация», электронный журнал, 2019**

**© Упоров И.В., 2019**