



НАУЧНАЯ СТАТЬЯ

УДК 342.8

Дата поступления: 19.05.2022

рецензирования: 20.06.2022

принятия: 21.08.2022

Новеллы федерального законодательства о муниципальных выборах

Д. Ф. Хубаева

Северо-Осетинский государственный университет имени К. Л. Хетагурова,
Владикавказ, Республика Северная Осетия – Алания, Российская Федерация

E-mail: Diana_boss.bzz@mail.ru

Аннотация: В статье исследуются новеллы проекта федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». Автор в ходе анализа отмечает позитивные изменения, заложенные в законопроекте, например отказ от формирования представительного органа муниципального образования посредством делегирования в пользу прямых выборов. Подчеркивается, что местный уровень власти наиболее доступен и близок для большей части населения, а замена прямых выборов на косвенные процедуры, такие как делегирование, при формировании представительного органа местного самоуправления приводит к отчуждению местных жителей от решения вопросов местного значения. Поднимается вопрос об обоснованности введения законопроектом одноуровневой системы организации местного самоуправления в контексте географической доступности органов местного самоуправления и возможности населения отдаленных территорий принимать участие в формировании органов местного самоуправления. Автор прогнозирует, что подобная система сложно адаптируется в условиях особенностей расселения населения на территории Российской Федерации. Отмечается негативная, на взгляд автора, тенденция на укрепление государственной вертикали власти, что противоречит демократическим основам государственного устройства Российской Федерации, закрепленным в статье 12 Конституции.

Ключевые слова: Конституция РФ; местное самоуправление; публичная власть; самостоятельность местного самоуправления; выборы; избирательное право; порядок формирования органов власти.

Цитирование. Хубаева Д. Ф. Новеллы федерального законодательства о муниципальных выборах // Юридический вестник Самарского университета. 2022. Т. 8, № 2. С. 95–99. DOI: <https://doi.org/10.18287/2542-047X-2022-8-2-95-99>.

Информация о конфликте интересов: автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

© Хубаева Д. Ф., 2022

Диана Феликсовна Хубаева – аспирант кафедры конституционного права, Северо-Осетинский государственный университет имени К. Л. Хетагурова, 362065, Российская Федерация, Республика Северная Осетия – Алания, г. Владикавказ, ул. Ватутина, 46.

SCIENTIFIC ARTICLE

Submitted: 19.05.2022

Revised: 20.06.2022

Accepted: 21.08.2022

Novelties of the federal legislation on municipal elections

D. F. Khubaeva

North Ossetian State University after K. L. Khetagurov, Vladikavkaz, Republic of North Ossetia – Alania, Russian Federation

E-mail: Diana_boss.bzz@mail.ru

Abstract: The article examines the novelties of the draft federal law of the Russian Federation № 40361-8 «On the general principles of the organization of local self-government in a unified system of public authority». In the course of the analysis, the author notes the positive changes laid down in the draft law, for example, the refusal to form a representative body of a municipality through delegation, in favor of direct elections. It is emphasized that the local level of government is the most accessible and close to the majority of the population, and the replacement of direct elections with indirect procedures, such as delegation, when forming a representative body of local self-government, leads to the alienation of local residents from solving issues of local importance. The question is raised about the validity of the introduction of a single-level system of organization of local self-government by the draft law in the context of geographical accessibility of local self-government bodies and the possibility of the population of remote territories to participate in the formation of local self-government bodies. The author predicts that such a system is difficult to adapt to the conditions of the peculiarities of population settlement in the territory of the Russian Federation. In the author's opinion, there is a negative tendency to strengthen the state vertical of power, which contradicts the democratic foundations of the state structure of the Russian Federation, enshrined in Article 12 of the Constitution.

Key words: Constitution of the Russian Federation; local self-government; public authority; independence of local self-government; elections; electoral law; procedure for the formation of authorities.

Citation. Khubaeva D. F. *Novelly federal'nogo zakonodatel'stva o munitsipal'nykh vyborakh* [Novelties of the federal legislation on municipal elections]. *Juridicheskii vestnik Samarskogo universiteta* [Juridical Journal of Samara University], 2022, vol. 8, no. 2, pp. 95–99. DOI: <https://doi.org/10.18287/2542-047X-2022-8-2-95-99> [in Russian].

Information about the conflict of interests: author declares no conflict of interests.

© Khubaeva D. F., 2022

Diana F. Khubaeva – postgraduate student, Department of Constitutional Law, North Ossetian State University after K. L. Khetagurov, 46, Vatutin Street, Vladikavkaz, 362065, Republic of North Ossetia – Alania, Russian Federation.

16 декабря 2021 года сенатором Российской Федерации А. А. Клишасом и депутатом Государственной думы П. В. Крашенинниковым в порядке законодательной инициативы на рассмотрение Государственной думы Федерального Собрания Российской Федерации был внесен проект Федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти».

Согласно сопровождающей его пояснительной записке, проект федерального закона подготовлен в развитие положений Конституции Российской Федерации о единой системе публичной власти и направлен на совершенствование организации местного самоуправления в Российской Федерации.

На момент написания данной статьи законопроект прошел первое чтение, и согласно сведениям, размещенным на официальном сайте Государственной думы Российской Федерации, рассмотрение во втором чтении планируется 20.05.2022.

На основании вышеизложенного есть основания полагать, что законопроект будет успешно одобрен и принят в скором времени.

Таким образом, в ближайшие годы мы станем свидетелями масштабного реформирования одного из важнейших институтов демократического государства – местного самоуправления. Закон этот – с отложенным сроком вступления в действие. Предусматривается, что основная часть положений законопроекта вступает в силу с 1 января 2023 года. Отдельные главы (в том числе общие положения законопроекта) вступают в силу со дня его официального опубликования. При этом до 1 января 2028 года устанавливается переходный период, в течение которого осуществляется переход к одноуровневой организации местного самоуправления.

Такой переход означает ликвидацию нижнего уровня местного самоуправления, то есть муниципалитетов в селах, малых городах и поселках городского типа. Предполагается, что остаются только городские и муниципальные округа, что означает создание новой одноуровневой системы организации власти на местах.

О количестве муниципальных образований, которые согласно анализируемому законопроекту планируется ликвидировать, можно судить по отчету Федеральной службы государственной статистики, согласно которому в Российской Федерации по состоянию на 1 января 2021 года: городских поселений – 1346; сельских поселений – 16 332 [1].

Подобное укрупнение может двояко расцениваться, учитывая, что большинство регионов Российской Федерации с неравномерным заселением. Зачастую это городские агломерации, где плотность населения высокая и при этом слабо заселенная периферия с населением, которое иногда составляет несколько домов. К примеру, в Приволжском федеральном округе на сегодняшний день насчитывается 4450 сельских поселений, а в Чукотском автономном округе – 20.

Муниципальными образованиями Республики Северная Осетия – Алания являются: муниципальный район, сельские и городские поселения, городской округ.

Согласно республиканскому закону о местном самоуправлении, представительный орган муниципального района формируется из делегатов представительных органов поселений, при этом предусмотрена возможность перехода от такого способа к избранию на муниципальных выборах. Депутаты представительного органа поселения, муниципального и городского округа избираются на муниципальных выборах.

В отношении высшего должностного лица муниципального образования республиканским законом в зависимости от вида муниципального образования предусмотрена возможность избираться в ходе прямых муниципальных выборов на сходе граждан либо представительным органом муниципального образования из своего состава.

Из таблицы видно, что среди муниципальных образований преобладают сельские поселения, которые согласно новому закону должны быть ликвидированы, а вслед за ними и избирательные комиссии поселений, организующие подготовку и проведение выборов в органы местного самоуправления. Ликвидация самой распространенной части муниципальных образований повлечет сокращение количества избираемых органов местного самоуправления, а значит, уменьшится и нагрузка на избирательные комиссии.

Нужно отметить, что избирательные комиссии являются не просто «техническим инструментом», эти коллегиальные органы, будучи независимыми от власти в своих решениях и действиях, играют решающую роль в организации и проведении муниципальных выборов. Именно от качества работы избирательных комиссий зависят прозрачность выборов и легитимность избранных органов.

Получается, что в соответствии с концепцией нового закона подобные малозаселенные районы

будут иметь административный центр в городском округе. Если принять во внимание географические масштабы нашей страны, то ближайший орган местного самоуправления может находиться на большом отдалении. Несомненно, это не может не беспокоить в контексте того, насколько доступными останутся местное самоуправление и муниципальная власть для жителей небольших поселений, отдаленных от административного центра муниципального образования, и как они смогут влиять на содержание деятельности органов местного самоуправления, доносить до их сведения и последующего решения насущные проблемы жизнеобеспечения населения отдаленных сел и поселков.

А. С. Пузанов и Р. А. Попов справедливо отмечают, что одна из принципиальных задач организации местного самоуправления – обеспечение доступа населения к местному самоуправлению. Под доступом понимается обеспечение для всех граждан равных возможностей как регулярно получать предоставляемые органами местного самоуправления услуги, так и непосредственно участвовать в осуществлении местного самоуправления: посещать муниципальные выборы, собрания и конференции, публичные слушания, иные мероприятия, организуемые органами местного самоуправления и предполагающие вовлечение общественности [2, с. 25].

Ограничение доступа населения к местному самоуправлению в части территориальной доступности, на наш взгляд, неминуемо приведет к еще большему повышению абсентеизма среди населения, проживающего на значительном отдалении от дислокации органов местной власти [3, с. 134].

Стоит отметить, что законопроект сохраняет внутригородские муниципальные образования только для городов федерального значения: Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя.

Особый интерес вызывают изменения, касающиеся местных выборов, ведь, как верно отметил С. А. Авакьян, избирательное право и избирательный процесс являются специфической областью конституционного права, где право тесно смыкается с политикой [4, с. 63–64].

Позитивными изменениями, намеченными проектом федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», стоит считать возвращение к избранию представительного органа муниципального образования в ходе прямых выборов и грядущую отмену делегирования в качестве способа формирования представительного органа муниципального образования.

Таблица – Число муниципальных образований в Республике Северная Осетия – Алания (по состоянию на январь 2021 года)

Table – Number of municipalities in the Republic of North Ossetia-Alania (as of January 2021)

| Всего муниципальных образований | Муниципальные районы | Городские округа | Городские поселения | Сельские поселения |
|---------------------------------|----------------------|------------------|---------------------|--------------------|
| 111 | 8 | 1 | 5 | 97 |

В. И. Васильев отмечает, что избирательный процесс составляет имманентный признак любого демократического государства, и поскольку местное самоуправление является одной из основ конституционного строя Российской Федерации, то сокращение избирательного процесса на местном уровне означает ограничение демократических основ государственного устройства [5, с. 159].

Тем не менее на сегодняшний день большинство регионов активно используют право замены прямых форм волеизъявления граждан в вопросах формирования органов местного самоуправления. Данная тенденция отмечена и в Докладе о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации за 2020 год, согласно которому система прямых выборов депутатов представительных органов муниципальных районов предусмотрена (по состоянию на начало 2020 года) как единственно возможная законами только 36 субъектов Российской Федерации [6].

Подобная модель формирования представительного органа обоснована тем, что депутаты представительных органов, формируемых путем делегирования, уже прошли процедуру классических выборов на уровне поселений. А значит – легитимны и наделены нужным статусом для представления интересов населения муниципального образования верхнего уровня [7, с. 90].

Такая процедура хотя и является косвенной, однако признана не противоречащей положениям Конституции Российской Федерации.

Более того, в Постановлении от 18 мая 2011 г. № 9-П Конституционный Суд РФ допустил возможность формирования представительного органа муниципального района из представителей поселений без проведения муниципальных выборов на уровне муниципальных районов [8, с. 87].

Однако в случае принятия нового закона в той редакции, которая представлена на рассмотрение в Государственную думу Российской Федерации, представительный орган муниципального образования будет состоять из депутатов, избираемых на муниципальных выборах, что будет соответствовать статье 131 Конституции Российской Федерации, предполагающей самостоятельное определение структуры органов местного самоуправления населением.

Что касается выборов высшего должностного лица муниципального образования, то пп. 3 п. 2 ст. 19 проекта федерального закона дополняет порядок избрания главы муниципального образования правом высшего должностного лица представлять

кандидатов для последующего избрания представительным органом муниципального образования.

Ранее существовавший порядок конкурсного отбора кандидатов на должность главы муниципального образования отменяется.

Устанавливается, что глава муниципального образования, избранный представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации, всегда возглавляет местную администрацию.

Таким образом, законопроект № 40361-8 предусматривает не прямое, но все же подчинение муниципалитетов высшим должностным лицам регионов. Данное обстоятельство не может не настораживать, учитывая тот факт, что в подавляющем большинстве субъектов Российской Федерации уже на сегодняшний день нет прямых выборов глав местной администрации и высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Налицо выстраивание жесткой вертикали власти, где губернаторов и глав регионов назначает Президент Российской Федерации, которые, в свою очередь, будут назначать глав муниципальных образований [9, с. 63].

Такой порядок избрания, а скорее, административного назначения главы муниципального образования в тандеме с правом высшего должностного лица субъекта Российской Федерации обратиться в представительный орган муниципального образования с инициативой об удалении в отставку главы муниципального образования заставляет сомневаться относительно независимости местного самоуправления в принятии решений местного значения. А ведь Конституция Российской Федерации в качестве основы конституционного строя закрепляет местное самоуправление именно как самостоятельное решение населением вопросов местного значения. Основопологающей формой осуществления гражданами местного самоуправления являются институты непосредственной демократии, прежде всего выборы.

Библиографический список

1. Число муниципальных образований по субъектам Российской Федерации по состоянию на 1 января 2021 года // Информация, размещенная на официальном сайте Федеральной службы государственной статистики. URL: <https://rosstat.gov.ru/opendata/7708234640-numberofmunicipalities2021> (дата обращения: 25.03.2022).
2. Пузанов А. С., Попов Р. А. Оценка территориальной доступности местного самоуправления: экономико-географическое исследование // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2017. № 3. С. 24–30. URL: https://urbaneconomics.ru/sites/default/files/puzanov_popov_iae_mun_imu_3-2017.pdf; <https://elibrary.ru/item.asp?id=29931194>. EDN: <https://elibrary.ru/zezpdr>.
3. Хубаева Д. Ф. Абсентеизм на муниципальных выборах в Российской Федерации // Юридический вестник Самарского университета. 2020. Т. 6, № 3. С. 133–138. DOI: <http://doi.org/10.18287/2542-047X-2020-6-3-133-138>. EDN: <https://elibrary.ru/flzats>.
4. Авакьян С. А. Новое слово в сравнительном избирательном праве (рецензия на серию книг «Выборы в мире» // Избирательное законодательство и практика. 2016. № 1. С. 62–64. URL: http://www.roiip.ru/images/data/gallery/0_8418_Retsenziya_Avak_yan.pdf; <https://elibrary.ru/item.asp?id=32470260>. EDN: <https://elibrary.ru/kyfrsp>.
5. Васильев В. И. Местное самоуправление на пути централизации и сокращения выборности // Журнал российского права. 2015. № 9 (225). С. 149–161. DOI: <http://doi.org/10.12737/13047>. EDN: <https://elibrary.ru/ujyylv>.
6. Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации за 2020 год. URL: <https://minjust.gov.ru/uploaded/files/monitoring-msu-202111.docx>.

В продолжение такой трактовки принципа единства системы публичной власти в законопроекте появляется новелла, согласно которой полномочия главы муниципального образования теперь могут прекратиться в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации, при этом исчезает возможность прекращения полномочий главы муниципального образования в связи с отзывом избирателей, как это было предусмотрено действующим законодательством [10].

Таким образом, субъектами оценки эффективности деятельности главы муниципального образования становятся: высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации и Президент Российской Федерации. Такой подход вызывает сомнения и является дискуссионным, ведь испытывает на себе все последствия управленческой деятельности муниципальных органов в первую очередь население муниципального образования.

При анализе новелл проекта федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» складывается впечатление, что законодатель пошел по пути сокращения демократических инструментов в местном самоуправлении.

Сложно не заметить тенденцию к усилению государственной вертикали в сфере местного самоуправления.

Вероятно, это обусловлено желанием государства найти оптимальные пути решения экономических проблем с помощью объединения усилий всех уровней публичной власти. Однако насколько адаптируется такая модель местного самоуправления в нашей стране, учитывая сложность, многоукладность, многонациональность и особенности географического расположения?

Резюмируя, хочется выразить надежду на то, что будущие изменения федерального законодательства будут направлены на согласование конституционных основ избирательного и муниципального права и не будут противоречить конституционным принципам народовластия.

7. Панов Д. С. Формирование представительного органа муниципального образования в механизме осуществления муниципальной публичной власти. // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2019. № 2 (37). С. 85–93. URL: <http://www.vestnik.vsu.ru/pdf/pravo/2019/02/2019-02-11.pdf>; <https://elibrary.ru/item.asp?id=38178883>. EDN: <https://elibrary.ru/exaftc>.
8. Васильев В. И. К вопросу о территориальных уровнях местного самоуправления // Журнал российского права. 2017. № 1 (241). С. 80–91. DOI: <http://doi.org/10.12737/13047>. EDN: <https://elibrary.ru/ujyylv>.
9. Киреева Е. Ю., Нудненко Л. А. Конституционно-правовые основы взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти в системе публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 3. С. 62–67. DOI: <http://doi.org/10.18572/1812-3767-2022-3-62-67>. EDN: <https://elibrary.ru/vzyskf>.
10. Заболотских Е. М. Ответственность должностных лиц и органов местного самоуправления: научно-практическое пособие. Москва: Проспект, 2015. 19 с. URL: <https://www.libfox.ru/649343-ekaterina-zabolotskih-otvetstvennost-dolzhnostnyh-lits-i-organov-mestnogo-samoupravleniya-2-e-izdanie.html>.

References

1. *Chislo munitsipal'nykh obrazovaniy po sub»ektam Rossiiskoi Federatsii po sostoyaniyu na 1 yanvarya 2021 goda* [The number of municipalities by subjects of the Russian Federation as of January 1, 2021]. *Information posted on the official website of the Federal State Statistics Service*. Available at: <https://rosstat.gov.ru/opendata/7708234640-numberofmunicipalities2021> (accessed 25.03.2022) [in Russian].
2. Puzanov A. S., Popov R. A. *Otsenka territorial'noi dostupnosti mestnogo samoupravleniya: ekonomiko-geograficheskoe issledovanie* [Assessment of Territorial Accessibility of Local Self-Government: Economic and Geographic Research]. *Munitsipal'noe imushchestvo: ekonomika, pravo, upravlenie* [Municipal property: economics, law, management], 2017, no. 3, pp. 24–30. Available at: https://urbaneconomics.ru/sites/default/files/puzanov_popov_iue_mun_imu_3-2017.pdf; <https://elibrary.ru/item.asp?id=29931194>. EDN: <https://elibrary.ru/zezpdr> [in Russian].
3. Khubaeva D. F. *Absenteizm na munitsipal'nykh vyborakh v Rossiiskoi Federatsii* [Absenteeism in municipal elections in the Russian Federation]. *Iuridicheskii vestnik Samarskogo universiteta* [Juridical Journal of Samara University], 2020, vol. 6, no. 3, pp. 133–138. DOI: <http://doi.org/10.18287/2542-047X-2020-6-3-133-138>. EDN: <https://elibrary.ru/flzats> [in Russian].
4. Avakyan S. A. *Novoe slovo v sravnitel'nom izbiratel'nom prave (retsenziya na seriyu knig «Vybory v mire»* [New Contribution to Comparative Electoral Law (Review of the Book Series «Elections Worldwide»)]. *Izбирatel'noe zakonodatel'stvo i praktika* [Electoral legislation and practice], 2016, no. 1, pp. 62–64. Available at: http://www.roiip.ru/images/data/gallery/0_8418_Retsenziya_Avak_yan.pdf; <https://elibrary.ru/item.asp?id=32470260>. EDN: <https://elibrary.ru/kyfrsp> [in Russian].
5. Vasil'ev V. I. *Mestnoe samoupravlenie na puti tsentralizatsii i sokrashcheniya vybornosti* [Local Self-Government on the Way to Centralization and Reduction of Electivity]. *Zhurnal rossiiskogo prava* [Journal of Russian Law], 2015, no. 9 (225), pp. 149–161. DOI: <http://doi.org/10.12737/13047>. EDN: <https://elibrary.ru/ujyylv> [in Russian].
6. *Doklad o rezul'tatakh ezhegodnogo monitoringa organizatsii i razvitiya mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii za 2020 god* [Report on the results of the annual monitoring of the organization and development of local self-government in the Russian Federation for 2020]. Available at: <https://minjust.gov.ru/uploaded/files/monitoring-msu-202111.docx> [in Russian].
7. Panov D. S. *Formirovanie predstavitel'nogo organa munitsipal'nogo obrazovaniya v mekhanizme osushchestvleniya munitsipal'noi publichnoi vlasti* [Formation of municipal representative body in the system of municipal public authority]. *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Pravo* [Proceedings of Voronezh State University. Series: Pravo], 2019, no. 2 (37), pp. 85–93. Available at: <http://www.vestnik.vsu.ru/pdf/pravo/2019/02/2019-02-11.pdf>; <https://elibrary.ru/item.asp?id=38178883>. EDN: <https://elibrary.ru/exaftc> [in Russian].
8. Vasiliev V.I. *K voprosu o territorial'nykh urovnyakh mestnogo samoupravleniya* [On the territorial levels issue of local government]. *Zhurnal rossiiskogo prava* [Journal of Russian Law], 2017, no. 1 (241), pp. 80–91. DOI: <http://doi.org/10.12737/23706>. EDN: <https://elibrary.ru/xhphcz> [in Russian].
9. Kireeva E. Yu., Nudnenko L. A. *Konstitutsionno-pravovye osnovy vzaimodeistviya organov mestnogo samoupravleniya s organami gosudarstvennoi vlasti v sisteme publichnoi vlasti* [Constitutional law grounds for the interaction between local self-government authorities and government authorities in the public government system]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* [Constitutional and Municipal Law], 2022, no. 3, pp. 62–67. DOI: <http://doi.org/10.18572/1812-3767-2022-3-62-67>. EDN: <https://elibrary.ru/vzyskf> [in Russian].
10. Zabolotskikh E. M. *Otvetstvennost' dolzhnostnykh lits i organov mestnogo samoupravleniya: nauchno-prakticheskoe posobie* [Responsibility of officials and local self-government bodies: research and practice textbook]. Moscow: Prospekt, 2015, 19 p. Available at: <https://www.libfox.ru/649343-ekaterina-zabolotskih-otvetstvennost-dolzhnostnyh-lits-i-organov-mestnogo-samoupravleniya-2-e-izdanie.html> [in Russian].