

Секция «Юриспруденция»

О праве граждан на участие в формировании представительных органов муниципальных образований

Кудрявцев Валентин Викторович

Аспирант

Марийский государственный университет, Юридический факультет, Йошкар-Ола, Россия

E-mail: val8882@rambler.ru

Тема выбора того или иного вектора дальнейшего развития местного самоуправления в России является сегодня одной из самых обсуждаемых в государственно-правовой сфере. Дополнительную актуальность этой проблематике предало недавнее Послание Президента РФ Федеральному Собранию, где была подчеркнута необходимость стремления к формированию местной власти наиболее доступной и близкой населению. В этой связи, особое значение приобретает характер содержания права граждан на осуществление местного самоуправления. Представляется, что важнейшим элементом этого права является право граждан и их объединений на участие в формировании органов местного самоуправления. Стоит отметить, что ранее в научной литературе данный вопрос рассматривался исключительно с позиции принципов избирательного права и прямой демократии. Между тем, само понятие и содержание права граждан и их объединений на участие в формировании органов местной власти остается малоисследованным.

Нам представляется, что вовсе не следует ставить знак равенства между данным правом и правом избирать и быть избранным в органы местного самоуправления. Безусловно, принцип самостоятельного осуществления населением местного самоуправления в интересах граждан, населяющих муниципальное образование подразумевает обязательное избрание населением своих законных представителей, что находит свое отражение в выборах представительных органах, обязательное правило формирования на выборах которых, закреплено в Европейской Хартии о местном самоуправлении. Если говорить о других органах местного самоуправления, то здесь данная Хартия говорит о необходимости подотчетности этих органов представительным.

Если же говорить о представительных органах, то недавние изменения в законодательстве, с одной стороны, предоставляют муниципальным образованиям выбор между пропорциональной, мажоритарной и смешанной избирательной системой. С другой стороны, конкретные условия установления той или иной системы могут устанавливаться законом субъекта РФ. И в этой связи, нужно отметить, что чаще всего мотивом установления той или иной избирательной системы на местном уровне декларируется укрепление партийной, политической системы. В свою очередь, та регулярная хаотичность, с которой вносятся в последние годы новации, касающиеся порядка формирования представительных органов, во многом свидетельствует о приоритете политической конъюнктуры над местными интересами при законодательной политике в этой области.

Если посмотреть на практику муниципальных образований, то стоит отметить, что в большинстве из них в последнее время получила распространение смешанная избирательная система. В ряде городов и муниципальных районов Дагестана, Карачаево-Черкессии, Ставропольского края получила распространение практика применения про-

порциональной системы. Между тем, в Твери в 2012 году избранная ранее по пропорциональной системе Городская дума была вынуждена принять решение о самороспуске, так как в силу политических противоречий оказалась неспособна решать вопросы на местном уровне, решение местных вопросов было поставлено в подчинение партийным. И в этой связи, нам представляется важным придерживаться принципа, сформулированного КС РФ в Постановлении от 7 июля 2011 года, продекларировавшим, что «при использовании пропорциональной избирательной системы на местных выборах особое значение имеет минимизация противоречий между носящими индивидуальный характер пассивным избирательным правом гражданина и соответствующими коллективными правами политических партий общегосударственного уровня в избирательном процессе». Однако, на наш взгляд, необходимо и наличие соответствующих механизмов, которые могли бы уменьшить противоречия в реализации прав партий и права местного населения на участие в формировании органов местного самоуправления. И здесь интересно отметить опыт ряда европейских государств. Так, в Эстонии на местных выборах независимый кандидат вправе выдвинуть свою кандидатуру по общетерриториальному округу наравне со списками партий. И при получении определенного количества голосов этот кандидат также может рассчитывать на депутатский мандат. В Италии и Польше на муниципальных выборах применяется система открытых списков, при которой у избирателя есть возможность ранжирования кандидатов в порядке предпочтения. В Бельгии в данных выборах наравне с общегосударственными могут участвовать и местные партии. В этой связи, мы считаем, что при отсутствии в России вышеперечисленных гарантий применение элементов пропорциональной системы на местном уровне неприемлемо. Ее применение с учетом вертикальной и централизованной организации и иерархии в партиях, где все решения местных отделений должны не противоречить решениям региональных и федеральных аппаратов и структур партий, по сути, имеет опасность развития тенденции по огосударствлению местного самоуправления. Кроме того, избрание представительного органа по данной системе является ограничением является ограничением права на осуществление оппозиционной деятельности для тех граждан, которые не могут быть членами политических партий, представленных в муниципальном образовании.

Крайне важно рассмотрение вопроса о возможности выдвижения на местных выборах наравне со списками политических партий списков иных общественных объединений. В данном случае, мы считаем необходимым исходить из того, что каждый гражданин должен иметь возможность самостоятельно выбирать форму коллективного участия в осуществлении местного самоуправления. И с целью более успешного вовлечения населения в решение местных вопросов было бы правильным закрепление права самостоятельного выдвижения списка кандидатов за теми общественными объединениями, в уставах которых разрешение вопросов местного значения закреплено в качестве приоритетной задачи. В этом случае, участие в выборах в представительные органы данных общественных объединений способно в значительно большей степени способно повысить шансы усиления внимания к многим местным задачам и проблемам, а участие представителей этих объединений в выборах не будет зависеть от воли политических партий. Кроме того, прямое участие в этих выборах местных общественных объединений, более близких и знакомых с нуждами местного населения, нежели многих политических партий, более настроенных на общегосударственную повестку и политико-идеологическую

борьбу, способно значительно повысить интерес избирателей к местным выборам, который на сегодняшний день является крайне низким.

Если же говорить о предпочтительности той или иной избирательной системы на местном уровне, то нам представляется более правильным исходя из сущности рассматриваемого нами права граждан, обязательное решение вопроса о способе формирования представительного органа на местном референдуме, на котором местное население могло бы выбрать между мажоритарной и смешанной избирательной системой.

Кроме того, на наш взгляд, важнейшей составляющей права граждан на участие в формировании органов местного самоуправления должна быть изначально заложенная подотчетность формируемых местных органов власти населению. Необходимо понимать, что рассматриваемое нами право граждан будет иметь настоящее наполнение и конституционное значение, если будет реально действенным. В свою очередь, реально действенность данного права будет лишь в том случае, если избираемые представительные органы будут подконтрольны воле местного населения не только на внеочередных выборах, перед которыми у депутатов всегда есть так или иначе возможность электоральной мобилизации за счет агитационной компании, но и в течение всего срока исполнения ими депутатских полномочий. В этой связи, нам представляется, что у избирателя должна быть возможность отзыва депутата не только за нарушение законодательства, но и за злостное невыполнение своих предвыборных обещаний и игнорирование интересов местного населения в ходе своей деятельности. В данном случае эти предвыборные обещания следует рассматривать как публичную оферту. На наш взгляд, следует закрепить обязанность кандидатов и списков кандидатов в депутаты представительных органов выносить к моменту выборов проект публичного соглашения с избирателями, которое должно вступать в силу в случае победы на выборах.

Необходимость совершенствования механизмов формирования представительных органов видится очень важной, так как показывает опыт многих европейских государств, именно активное вовлечение населения в процесс формирования власти на местах, является фундаментом последующей политической активности на региональном и общегосударственном уровне.