

Особенности формирования представительного органа муниципального образования

М.В. Коростелева, к.ю.н., Волгоградский филиал ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы»

Население муниципального образования традиционно рассматривается как один из основных субъектов местного самоуправления [1–3]. Вместе с тем анализ содержания Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и практики реализации его положений позволяет сделать вывод о том, что подавляющая часть вопросов местного значения решается через органы местного самоуправления [4]. С.А. Авакян отмечает в связи с этим необходимость не абсолютизировать понятие «самоуправление» применительно к местному уровню власти и не формировать у населения иллюзию того, что местное самоуправление осуществляется им исключительно непосредственно [5].

Закон определяет органы местного самоуправления как избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделённые собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Следовательно, в структуре органов, формируемых на муниципальном уровне, ведущая роль принадлежит представительным [6].

Хотя под представительными органами подразумевают прежде всего коллегиальные формирования, избираемые народом [7], на муниципальном уровне органы, имеющие статус представительных согласно положениям Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, не всегда формируются путём избрания входящих в их состав депутатов непосредственно населением муниципального образования. Так, в муниципальных районах депу-

татский корпус представительных органов может как избираться на муниципальных выборах на основе прямого избирательного права, так и формироваться путём делегирования и состоять из глав поселений, входящих в состав данного района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной независимо от численности населения поселения нормой представительства.

Тем не менее в подавляющем большинстве муниципальных районов, сформированных в субъектах Российской Федерации, представительные органы формируются путём прямых выборов.

Конкретные избирательные системы, применение которых возможно при проведении выборов депутатов представительного органа муниципального образования, равно как и порядок их применения, в соответствии с положениями федерального законодательства закрепляются в законе субъекта Российской Федерации. С учётом этого в уставе муниципального образования и определяется та избирательная система, которая применяется при проведении муниципальных выборов в данном муниципальном образовании.

Необходимо отметить, что федеральный законодатель предоставил субъектам Российской Федерации также возможность конкретизировать условия применения определённой избирательной системы в муниципальных образованиях в зависимости от вида муниципального образования, от численности избирателей, зарегистрированных на его территории, и других обстоятельств, среди которых можно выделить формируемый на муниципальных выборах орган местного самоуправления. Но при нормативном регулировании данного вопроса в региональном законодательстве необходимо

учитывать ряд положений Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ.

Первое положение касается сельских и городских поселений, численность населения в которых менее 3 тыс. чел., а также тех сельских, городских поселений, городских округов, в составе представительного органа которых менее 15 депутатов. В таких муниципальных образованиях выборы депутатов представительных органов проводятся по одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам. Т.е. применение при их проведении пропорциональной избирательной системы не разрешено. Запрет применять при малом числе депутатов представительного органа правил пропорциональную избирательную систему для распределения мандатов вызван реальной опасностью искажения результатов голосования вследствие нерепрезентативности волеизъявления избирателей по причине потери электоральных голосов или их фактической передачи между списками кандидатов [8].

Второе положение касается тех муниципальных образований, в избираемом на муниципальных выборах представительном органе которых правила пропорциональной избирательной системы применяются для распределения лишь части депутатских мандатов. В указанном случае распределению между списками кандидатов, выдвинутых политическими партиями (их региональными отделениями или иными структурными подразделениями) подлежат не менее десяти депутатских мандатов.

Следует отметить, что ранее Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ содержал императивное положение об обязательном применении пропорциональной избирательной системы для формирования представительных органов определённых муниципальных образований. В нём предписывалось не менее половины депутатских мандатов в избираемом на муниципальных выборах представительном органе муниципального района, городского округа с численностью 20 и более депутатов распределять между списками кандидатов, выдвинутыми политическими партиями (их региональными отделениями или иными структурными подразделениями), пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов.

Федеральным законом от 2 ноября 2013 г. № 303-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» это положение было исключено. В пояснительной записке к его проекту отмечено, что он внесён в целях вовлечения в активную политическую жизнь муниципального образования его реальных представителей, пользующихся широкой поддержкой местного населения, доказавших на деле свой статус эффективного лидера и вследствие этого способных получить широкую поддержку местного электората при проведении выборов по мажоритарной

избирательной системе. Кроме того, внесённые изменения, как полагают их авторы, закономерно должны стимулировать политические партии в лице их региональных отделений повышать эффективность проводимых избирательных кампаний, поскольку теперь и от индивидуального вклада каждого в общий результат зависит в конечном итоге общее представительство.

Поэтому в настоящее время, как уже отмечено, условия применения видов избирательных систем в муниципальных образованиях в зависимости от вида муниципального образования, от численности избирателей, зарегистрированных на его территории, и других обстоятельств могут быть определены региональным законодателем. В законодательстве субъектов, входящих в Южный федеральный округ, данный вопрос регулируется следующим образом.

Согласно ст. 13 Закона Волгоградской области от 6 декабря 2006 г. № 1373-ОД «О выборах в органы местного самоуправления в Волгоградской области», депутаты представительных органов муниципальных районов в Волгоградской области по общему правилу избираются по смешанной избирательной системе [9]. При этом уставом муниципального района для проведения выборов в представительный орган может быть закреплена и иная избирательная система (из предусмотренных областным законом для избрания депутатов представительного органа муниципального образования). Депутаты представительных органов городских поселений (в том числе и городских округов) избираются по общему правилу по мажоритарной избирательной системе относительного большинства с образованием одномандатных и (или) многомандатных избирательных округов. В сельских поселениях Волгоградской области депутаты представительных органов избираются по мажоритарной избирательной системе относительного большинства с образованием многомандатных избирательных округов. Как и в случае с муниципальными районами, уставом поселения (городского округа) для избрания депутатов представительного органа может быть установлена и любая иная избирательная система из предусмотренных областным законом. И только выборы депутатов представительных органов поселений (за исключением городских округов) с численностью населения менее 3 тыс. человек, а также представительных органов поселений (включая представительные органы городских округов) с численностью менее 15 депутатов проводятся по одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам. Как уже отмечалось, такое императивное требование к их проведению установлено федеральным законодателем.

В областном законе Ростовской области от 8 августа 2011 г. № 645-ЗС «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований в Ростовской области» закреплено,

что выборы депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов с численностью 20 и более депутатов проводятся по мажоритарной избирательной системе по одномандатным избирательным округам или по смешанной избирательной системе по одномандатным избирательным округам и по единому избирательному округу [10]. При использовании смешанной избирательной системы распределению между муниципальными списками кандидатов подлежат не менее 10 депутатских мандатов. Выборы депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов с численностью менее 20 депутатов проводятся по мажоритарной системе по одномандатным избирательным округам.

Закон Республики Калмыкии от 22 сентября 2009 г. № 124-IV-3 (ред. от 20.12.2013) «О некоторых вопросах проведения выборов в органы местного самоуправления в Республике Калмыкии» условия и порядок применения видов избирательных систем регламентирует в ст. 3 [11]. Согласно её положениям уставом сельского поселения может быть установлено, что депутаты представительного органа этого муниципального образования избираются по мажоритарной избирательной системе относительного большинства с образованием одномандатных и (или) многомандатных избирательных округов. Уставом сельского поселения с численностью 3000 чел., равно как с численностью депутатов представительного органа 15 депутатов и более, может также быть установлено, что выборы депутатов представительного органа проводятся по единому избирательному округу, границы которого совпадают с границами муниципального образования, и одномандатным избирательным округам (т.е. по смешанной мажоритарно-пропорциональной системе), причём не менее 10 депутатских мандатов должны быть распределены между списками кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями, пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов.

Для проведения выборов депутатов представительного органа городского поселения уставом может быть установлена или пропорциональная, или смешанная мажоритарно-пропорциональная избирательная система. Хотя если численность жителей городского поселения менее 3000 чел., либо если в представительном органе городского поселения менее 15 депутатов, то уставом данных муниципальных образований может быть определено, что выборы депутатов представительного органа проводятся по мажоритарной избирательной системе относительного большинства с образованием одномандатных и (или) многомандатных избирательных округов.

В уставах муниципальных районов и городских округов для проведения выборов депутатов представительного органа может быть предусмотрена или пропорциональная, или смешанная мажоритарно-пропорциональная избирательная система. При применении смешанной избирательной системы не менее половины депутатских мандатов должны быть распределены между списками кандидатов, выдвинутыми избирательными объединениями, пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов.

Большинство субъектов Российской Федерации, входящих в Южный федеральный округ, привели региональные законы о выборах в органы местного самоуправления в соответствие с изменившимися положениями федерального законодательства. Но в них, как правило, устанавливают только виды избирательных систем, которые могут применяться при проведении выборов в представительные органы муниципальных образований. Что же касается порядка их применения, то муниципальные образования жёстко не обязывают применять ту или иную избирательную систему. В нормах законов субъектов Российской Федерации содержатся, как правило, лишь рекомендации муниципальным образованиям различных типов по применению избирательной системы для избрания депутатов представительного органа.

Литература

1. Чиркин В.Е. Публичная власть. М., 2005. 175 с.
2. Бабичев И.В. Субъекты местного самоуправления и их взаимодействие. М., 2000. 208 с.
3. Бондарь Н.С. Гражданин и публичная власть: конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении. М., 2004. 352 с.
4. Анисимов А.П., Рыженков А.Я., Чикильдина А.Ю. Правоведение / под ред. А.Я. Рыженкова. 2-е изд. М.: Издательство Юрайт, 2014. 374 с.
5. Проблемы законодательства в области местного самоуправления: матер. парламентских слушаний в Государственной Думе 19 января 2001 г. М.: Издание Государственной Думы, 2001.
6. Фимиогли Е.С. Система представительных органов местного самоуправления и порядок правового регулирования их формирования // Право и жизнь. 2008. № 123 (6).
7. Садовникова Г.Д. Представительная демократия: от идеи к реализации. М., 2008. 240 с.
8. Постановление Конституционного суда РФ от 07.07.2011 № 15-П «По делу о проверке конституционности положений части 3 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области» в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и граждан И.И. Болтушенко и Ю.А. Гурмана // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 29. Ст. 4557.
9. О выборах в органы местного самоуправления в Волгоградской области. Закон Волгоградской области от 6 декабря 2006 г. № 1373-ОД // Волгоградская правда. 2006. № 233 (14 декабря).
10. О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований в Ростовской области. Областной закон Ростовской области от 8 августа 2011 года № 645-ЗС (ред. от 16.12.2013) // Наше время. 2011. № 315–324 (17 августа).
11. О некоторых вопросах проведения выборов в органы местного самоуправления в Республике Калмыкии. Закон Республики Калмыкии от 22 сентября 2009 года № 124-IV-3 (ред. от 20.12.2013) // Хальмг унн. 2009. № 171 (23 сентября).