

Основные изменения законодательства, затрагивающие избирательный процесс и порядок формирования органов государственной власти и местного самоуправления в России

Среди последних изменений законодательства заслуживают особого внимания изменения, затронувшие избирательный процесс, а также порядок формирования органов государственной власти и местного самоуправления в России.

1. Федеральным законом от 21 февраля 2014 г. N 19-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ»¹ внесены поправки в Федеральный закон от 12 июня 2002 года N 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и в Федеральный закон от 6 октября 1999 года N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», возвращающие осужденным к лишению свободы за совершение тяжких или особо тяжких преступлений право быть избранными в органы власти при наличии определенных условий.

Данные поправки были разработаны федеральным законодателем во исполнение Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 10 октября 2013 года N 20-П², в котором Конституционный Суд Российской Федерации указал на недопустимость бессрочного лишения осужденных права баллотироваться на выборах, и предписал законодателю установить для них четкие сроки действия этого ограничения.

В частности, в ст. 4 п. 3.2 подп. «а» Федерального закона от 12 июня 2002 года N 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» закрепляется положение о том, что права быть избранными в органы власти не имеют граждане, осужденные к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений и имеющие на день голосования на выборах неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления.

При этом устанавливаются конкретные сроки действия указанного ограничения, например, осужденные за тяжкие преступления не могут баллотировать-



А.В. Домнина

Ассистент кафедры
конституционного и административного права
юридического факультета
ННГУ им. Н.И. Лобачевского

ся на выборах – в течение 10 лет со дня снятия или погашения судимости, за особо тяжкие – в течение 15 лет со дня снятия или погашения судимости. Исключением из данных правил являются случаи, когда в силу нового уголовного закона преступления не признаются тяжкими или особо тяжкими.

Одновременно предусматривается, что информация о судимости зарегистрированного кандидата размещается на информационном стенде в помещении для голосования, а также в избирательном бюллетене.

2. Избиратели, участники референдума получили право обжаловать решения, действия (бездействие) участковой комиссии, связанные с установлением итогов голосования на том избирательном участке, участке референдума, на котором они принимали участие в выборах, референдуме³. Ранее такого права для отдельных граждан, принимавших участие в выборах в качестве избирателей, не предусматривалось.

Принятие Закона направлено на реализацию Постановления Конституционного Суда РФ от 22 апреля 2013 года N 8-П⁴, признавшего положение избирательного и гражданского процессуального законодательства, в части, не обеспечивающей возможность обжалования избирателями итогов голосования на том избирательном участке, где они принимали участие в выборах, не соответствующими Конституции РФ.

3. Федеральным законом от 4 июня 2014 г. N 146-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»⁵ возвращена графа «против всех» на муниципальных выборах. Местные выборы будут признаваться несостоявшимися, если против всех кандидатов проголосует больше избирателей, чем проголосовало за кандидата, набравшего наибольшее количество голосов.

4. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 21 июля 2014 г. N 11-ФКЗ «О Совете Федерации ФС РФ»⁶ предусматривает формирование особой группы членов Совета Федерации. Речь идет о представителях Российской Федерации, назначаемых Президентом РФ. Их число не должно превышать 10% от общего количества сенаторов – представителей от законодательных и исполнительных органов регионов.

5. Федеральным законом от 2 мая 2012 года N 40-ФЗ в Федеральные законы от 6 октября

1999 года N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и от 12 июня 2002 года N 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» были внесены изменения, устанавливающие новый порядок замещения должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) – высшее должностное лицо субъекта избирается на основе прямого, равного избирательного права населением соответствующего субъекта.

Согласно новой редакции закона кандидаты на должность высшего должностного лица субъекта РФ выдвигаются политическими партиями. Политическая партия вправе выдвинуть кандидатом на указанную должность лицо, являющееся членом данной политической партии, либо лицо, не являющееся членом данной или иной политической партии.

Допускается выдвижение кандидатов на губернаторскую должность и в порядке самовыдвижения, но только в том случае, если это предусмотрено законом субъекта РФ.

Сохраняется «президентский фильтр», состоящий в праве Президента РФ по его инициативе провести консультации с политическими партиями, выдвигающими кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, а также с кандидатами, выдвинутыми на указанную должность в порядке самовыдвижения, режим которых определяется Президентом.

Выдвижение кандидата должны поддержать от 5 до 10 процентов депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований субъекта Российской Федерации. Результаты о поддержке кандидатов публикуются в официальных СМИ данного субъекта и на сайтах данного субъекта и избирательной комиссии.

В поддержку кандидатов, выдвинутых в порядке самовыдвижения, собираются подписи избирателей, количество и порядок сбора которых определяются законом субъекта Российской Федерации.

Федеральным законом от 2 апреля 2013 года N 30-ФЗ устанавливается возможность выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)

Федерации) депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации⁷.

Для этого Конституция (Устав, закон) субъекта РФ должна предусматривать, что его высшее должностное лицо избирается депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти региона. При этом избранным считается кандидат, за которого проголосовало большинство от установленного числа депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Если ни один кандидат не набрал необходимого числа голосов депутатов, то проводится повторное голосование по двум кандидатам, набравшим наибольшее число голосов. По итогам повторного голосования избранным считается кандидат, получивший при голосовании большее число голосов депутатов по отношению к числу голосов, полученных другим кандидатом.

6. Федеральным Законом от 27 мая 2014 года N 136-ФЗ (далее Закон 136) «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального Закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» и Федеральный Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» введены два новых вида муниципальных образований: городской округ с внутригородским делением и внутригородской район, что позволит крупным городам более эффективно осуществлять обеспечение жизнедеятельности населения, осуществлять местное самоуправление на уровне районов города. Необходимость создания таких муниципальных образований будет определяться субъектами РФ самостоятельно, и оформляться законом субъекта РФ. Таким образом, двухуровневая модель организации местного самоуправления теперь распространяется на крупные городские округа.

Представительный орган городского округа с внутригородским делением в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом соответствующего муниципального образования:

1) может формироваться путем избрания из состава представительных органов внутригородских районов в соответствии с равной независимо от численности населения внутригородских районов нормой представительства;

2) может избираться на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании⁸.

Закон 136 вносит уточнение в порядок формирования конкурсной комиссии при наделении полномочиями главы администрации муниципального образования:

– в муниципальном районе, городском округе, городском округе с внутригородским делением, во внутригородском муниципальном образовании города федерального значения половина членов конкурсной комиссии назначается представительным органом соответствующего муниципального образования, а другая половина – высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

– в поселении, во внутригородском районе половина членов конкурсной комиссии назначается представительным органом поселения, внутригородского района, а другая половина – главой местной администрации соответствующего муниципального района, городского округа с внутригородским делением.

Таким образом, 136-й закон существенно ограничивает автономию местного самоуправления, усиливает регулируемую роль органов государственной власти субъектов РФ в решении вопросов местного значения.

Возможность создания новых видов муниципальных образований – городских округов с внутригородским делением и внутригородских районов представляется в том или ином виде лишь в 9 субъектах Федерации. Причем, если в Республике Бурятия, Краснодарском, Ставропольском краях и Астраханской области в законах указано, что наделение муниципальных образований статусом городского округа с внутригородским делением, внутригородского района осуществляется отдельными законами субъекта Федерации, то в Республике Татарстан, Свердловской и Псковской областях указаны конкретные критерии для деления городского округа на внутригородские районы.

В Республике Татарстан статусом городского округа с внутригородским делением может делиться городской округ с населением свыше 500 000 человек⁹, в Псковской области – в городских округах с численностью жителей более 300 тысяч человек¹⁰, а в Свердловской области критерием для деления городских округов с внутригородским делением на внутригородские районы являются наличие в городских округах городов, являющихся административно-территориальными единицами, непосредственно входящим в Свердловскую область, и наличие в этих городах двух

или более административно–территориальных единиц Свердловской области, за исключением сельсоветов¹¹.

Закон 136 содержит положения о том, в каком порядке осуществляется учет мнения населения при изменении статуса городского округа на городской округ с внутригородским делением. Согласно ч. 7.1 ст. 13 Федерального закона N 131–ФЗ (в ред. Федерального закона N 136–ФЗ) изменение статуса городского округа в связи с наделением его статусом городского округа с внутригородским делением осуществляется законом субъекта РФ с учетом мнения населения соответствующего городского округа в соответствии с его уставом. Федеральным законом N 165–ФЗ¹² данная норма была дополнена словами «и законом субъекта Российской Федерации». Таким образом, слова «в соответствии с его уставом и законом субъекта Российской Федерации» относятся к учету мнения населения и означают, что порядок учета мнения населения при таком преобразовании определяется законом субъекта РФ и уставом городского округа в соответствии с таким законом.

В Республике Татарстан, Ставропольском крае, Астраханской, Псковской и Свердловской области в основном мнение населения согласно принятым законам, выражается представительным органом соответствующего муниципального образования. В Республике Татарстан мнение население выражается представительным органом соответствующего муниципального образования с учетом результатов публичных слушаний. В Свердловской области принят специальный закон «О выявлении мнения населения городского округа, расположенного на территории Свердловской области, в связи с наделением его статусом городского округа с внутригородским делением либо лишением городского округа статуса городского округа с внутригородским делением», согласно которому мнение населения городского округа по данному вопросу может выявляться путем проведения народных слушаний, публичных консультаций и социологических исследований¹³. При этом их итоги носят рекомендательный характер.

Первым и пока единственным примером изменения статуса городского округа на городской округ с внутригородским делением стал центр Челябинской области – город Челябинск. Там система организации местного самоуправления установлена

Законом Челябинской области от 10 июня 2014 года «Об осуществлении местного самоуправления в Челябинском городском округе». Согласно закону, Челябинск стал округом с внутригородским делением. В его составе образованы семь внутригородских районов.

Челябинская городская Дума формируется путем избрания из состава представительных органов внутригородских районов по семь человек от каждого представительного органа внутригородского района в соответствии с равной независимо от численности населения внутригородских районов нормой представительства¹⁴. Таким образом, численность депутатов городской Думы составляет 49 человек. Численность депутатов 6 районов составляет по 25 человек, а 1 района – 20 человек. Общая численность депутатов представительных органов в городском округе – 219 человек.

Глава Челябинского городского округа избирается из состава Челябинской городской Думы и исполняет полномочия ее председателя.

Глава администрации Челябинского городского округа назначается Челябинской городской Думой из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.

Кроме того, в целях реализации положений Федерального закона от 27 мая 2014 года N 136–ФЗ в Челябинской области принят Закон области «О порядке избрания и отдельных полномочиях глав некоторых муниципальных образований Челябинской области»¹⁵, который предусматривает избрание более 30 глав муниципальных образований области на муниципальных выборах, включая глав Трехгорного и Троицкого городских округов, Каслинского муниципального района.

Тем самым в Челябинске пытаются приблизить муниципальную власть к населению. Устранить разрыв между властью и населением, сформировать власть до которой «можно дотянуться рукой», что будет способствовать усилению гражданского контроля и снижению коррупции на муниципальном уровне.

Главная задача 136–го Закона приблизить муниципальную власть в крупных городах к населению. С одной стороны, Закон 136 оптимизирует функциональное содержание различных уровней власти, а с другой – ослабляет сущностную основу местного самоуправления, ограничивает его организационную самостоятельность, усиливает в нем

государственное начало. Расширение правовых возможностей региональных властей в решении вопросов организации местного самоуправления одновременно приводит к сужению в этой сфере возможностей самих муниципалитетов¹⁶.

Муниципальная реформа еще далека от своего завершения, требуется доработка нормативно-правовой базы местного самоуправления, предстоит большая работа по ее реализации на практике. ■

1. Федеральный закон от 21 февраля 2014 г. N 19-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» // «Российская газета», N 44, 25.02.2014/

2. Постановление Конституционного Суда РФ от 10 октября 2013 г. N 20-П а» пункта 3.2 статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», части первой статьи 10 и части шестой статьи 86 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Г.Б. Егорова, А.Л. Казакова, И.Ю. Кравцова, А.В. Куприянова, А.С. Латыпова и В.Ю. Синькова» // «Российская газета», N 238, 23.10.2013/

3. Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. N 51-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета», N 77, 04.04.2014.

4. Постановления Конституционного Суда РФ от 22 апреля 2013 года N 8-П, По делу о проверке конституционности статей 3, 4, пункта 1 части первой статьи 134, статьи 220, части первой статьи 259, части второй статьи 333 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, подпункта «з» пункта 9 статьи 30, пункта 10 статьи 75, пунктов 2 и 3 статьи 77 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», частей 4 и 5 статьи 92 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с жалобами граждан А.В. Андропова, О.О. Андроновой, О.Б. Белова и других, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и регионального отделения политической партии СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ в Воронежской области» // «Российская газета», N 94, 30.04.2013.

5. Федеральным законом от 4 июня 2014 г. N 146-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // «Российская газета», N 127, 06.06.2014.

6. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 21.07.2014 N 11-ФКЗ «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // «Российская газета», N 163, 23.07.2014.

7. Федеральный Закон от 02.04.2013 N 30-ФЗ (ред. от 21.02.2014) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // «Российская газета», N 74, 05.04.2013.

8. Федеральный закон от 27.05.2014 N 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // «Российская газета», N 121, 30.05.2014.

9. Закон Республики Татарстан от 29 ноября 2014 г. N 110-ЗРТ «О внесении изменений в Закон Республики Татарстан «О местном самоуправлении в Республике Татарстан» // «Республика Татарстан», N 175, 02.12.2014, «Ватаным Татарстан», N 182-185, 06.12.2014.

10. Закон Псковской области от 09.10.2006 N 580-ОЗ (ред. от 27.11.2014) «О местном самоуправлении в Псковской области» // «Псковская правда», N 218-219, 21.10.2006.

11. Закон Свердловской области от 5 ноября 2014 г. N 93-ОЗ «Об особенностях организации местного самоуправления в городских округах с внутригородским делением, расположенных на территории Свердловской области, и во внутригородских районах, расположенных в границах этих городских округов» // «Областная газета», N 204, 06.11.2014.

12. Федеральный Закон от 23.06.2014 N 165-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // «Российская газета», N 139, 25.06.2014.

13. Закон Свердловской области от 5 ноября 2014 N 94-03 «О выявлении мнения населения городского округа, расположенного на территории Свердловской области, в связи с наделением его статусом городского округа с внутригородским делением либо лишением городского округа статуса городского округа с внутригородским делением» // «Областная газета», N 204, 06.11.2014.

14. Закон Челябинской области от 10 июня 2014 года «Об осуществлении местного самоуправления в Челябинском городском округе» // «Южноуральская панорама», N 87, 14.06.2014 (спецвыпуск N 24).

15. Закон Челябинской области от 10.06.2014 N 705-30 «О порядке избрания и отдельных полномочиях глав некоторых муниципальных образований Челябинской области» «Южноуральская панорама», N 87, 14.06.2014 (спецвыпуск N 24).

16. Васильев В.И. Правовой статус местного самоуправления: перемены и ожидания // Журнал российского права. 2014. N 11. С. 51-59.