В. П. ЖУРАВЛЕВ

ПРАВОВЫЕ ОСНОВАНИЯ И ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ВОПРОСЫ И ОТВЕТЫ

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:
критические замечания, избирательные комиссии, муниципальные образования, избирательные права граждан

Статья, автором которой является председатель Избирательной комиссии Ленинградской области, содержит критические замечания на тезисы, изложенные в статье аспиранта Северо-Западной академии государственной службы Д. Г. Демидова «К вопросу о формировании и организации деятельности избирательных комиссий муниципальных образований в Российской Федерации», которая была опубликована в № 3 журнала «Управленческое консультирование» за 2008 год.

KEY WORDS:
censorious remarks, election committees, municipal units, electoral rights of citizens

The article, the author of which is the Chairman of the Election committee of the Leningrad region, contains censorious remarks to the thesis developed in the article of D. G. Demidov, the postgraduate student of the North-West Academy of Public Administration "On Formation and Organization of Activity of Election Committees of Municipal Units in Russian Federation", which was published in the 3-d issue, 2008 of the journal "Upravlenceskoe Konsul'tirovanie".

В № 3 за 2008 г. научно-практического журнала Северо-Западной академии государственной службы «Управленческое консультирование» первым материалом опубликована статья аспиранта, преподавателя кафедры государственного и международного права Академии Д. Г. Демидова «К вопросу о формировании и организации деятельности избирательных комиссий муниципальных образований в Российской Федерации». Считаю необходимым отреагировать на постановочные тезисы, содержащиеся в этой статье.

В первой же фразе статьи утверждается: «Граждане избирают депутатов в органы местного самоуправления и делегируют им право принимать законы...». Однако согласно ст. 7 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы местного самоуправления принимают муниципальные правовые акты по вопросам местного значения. Система этих правовых актов определена ст. 43 указанного Федерального закона. «Органы местного самоуправления по своей при-

роде и месту в системе публичной власти не могут выступать в качестве законодательного органа», — отмечается в постановлении Конституционного суда Российской Федерации от 30 ноября 2000 г. № 15-п [1, с. 132].

Автор статьи в ее начале делает ответственное заявление о том, что «введение в современное российское законодательство о выборах технических правовых норм не позволяет в полной мере реализовать избирательные права граждан». (Напомним, что согласно п. 28 ст. 2 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» избирательные права граждан — «это конституционное право граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также право участвовать в проведении выборов, наблюдении за ... работой избирательных комиссий».) Данный тезис рассматривается на примере формирования избирательных комиссий муниципального уровня. В статье утверждается, что «участие в формировании избирательных комиссий муниципальных образований государственных служащих, а также косвенно (например, через Санкт-Петербургскую избирательную комиссию либо избирательные комиссии субъектов Российской Федерации) органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации является вмешательством в избирательный процесс на муниципальном уровне». Это вмешательство выражается, по мнению автора, в праве избирательной комиссии субъекта Российской Федерации предлагать представительному органу муниципального района кандидатуры для назначения в состав избирательной комиссии муниципального района и предлагать вновь сформированной такой избирательной комиссии кандидатуру председателя для избрания.

Более того, автор подчеркивает, что влияние органов исполнительной власти на формирование избирательных комиссий муниципальных образований не соответствует ст. 12 Конституции Российской Федерации, в которой определено: «Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти».

Однако согласно ст. 2 Закона № 131-ФЗ органы местного самоуправления — это избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Этот закон к вопросам местного значения не относит проведение муниципальных выборов. Согласно ст. 39 этого Закона избирательная комиссия муниципального образования является муниципальным органом, который не входит в структуру органов местного самоуправления. На это обращают внимание специалисты в области избирательного и муниципального права [2, с. 136]. Автор статьи ссылается на постановление Конституционного суда Российской Федерации от 30 ноября 2000 г. № 15-п, но в этом постановлении речь идет об органах местного самоуправления, таким образом оно не от-

носится к избирательным комиссиям муниципальных образований. Эти комиссии являются муниципальными органами, наделенными собственной компетенцией в соответствии с законодательством о выборах и референдумах [3]. В частности, в этом постановлении отмечается: «По смыслу статей 32 (часть 2), 130, 131 и 132 Конституции Российской Федерации граждане имеют право на осуществление местного самоуправления и реализацию его путем референдума, выборов, иных форм прямого волеизъявления, через выборные и другие *органы местного самоуправления*» [4].

Согласно п. «в» ст. 71 Конституции Российской Федерации регулирование прав и свобод человека и гражданина относится к ведению Российской Федерации. В соответствии с п. 3 ст. 23 Закона № 131-ФЗ гарантии избирательных прав граждан при проведении муниципальных выборов устанавливаются федеральным законом и принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов Российской Федерации.

Закон № 67-ФЗ относит к полномочиям избирательных комиссий субъектов Российской Федерации их участие в формировании избирательной комиссии муниципального района, что, в свою очередь, дает возможность реализовать возложенное этим законом на избирком субъекта РФ полномочие по осуществлению на территории субъекта Российской Федерации контроля за соблюдением избирательных прав. Кстати, этот Закон также дает право избирательным комиссиям субъектов Российской Федерации заслушивать сообщения органов местного самоуправления по вопросам, связанным с подготовкой и проведением выборов в органы местного самоуправления. Этот Закон устанавливает, что избирательные комиссии субъектов Российской Федерации рассматривают жалобы на решения и действия (бездействие) избирательных комиссий муниципальных районов и их должностных лиц, нарушающие избирательные права граждан. Добавим, что имеющаяся у избиркома субъекта РФ возможность участвовать в формировании избирательных комиссий муниципальных районов в том числе обеспечивает необходимый уровень профессионализма организаторов муниципальных выборов, что, как показывают недавно проведенные в Российской Федерации выборы в органы местного самоуправления, является весьма актуальной задачей. Предоставление указанных прав избирательным комиссиям субъектов Российской Федерации Законом № 67-ФЗ вполне логично, ведь эти права являются определенными гарантиями должной организации муниципальных выборов.

Автор указанной статьи приводит пример из законодательства Санкт-Петербурга, Москвы и Ленинградской области, согласно которому председатели окружных и участковых избирательных комиссий назначаются на эту должность избирательной комиссией муниципального образования и окружной избирательной комиссией. И это, по мнению автора, является проявлением административного ресурса. Однако данные нормы в законах этих субъектов Российской Федерации полностью исходят из п. 7 ст. 28 Закона № 67-ФЗ. Автор утверждает, что тем самым происходит отход от принципа выборности как главного принципа

местного самоуправления. Но речь идет, опять же, не об органах местного самоуправления, а об окружных и участковых избирательных комиссиях в муниципальных образованиях. Порядок их формирования определен федеральным законодателем в Законе № 67-ФЗ. При этом данный вопрос решен таким образом, чтобы установить еще одну гарантию обеспечения качества организации муниципальных выборов в соответствии с законом.

Возникает также вопрос, почему автор статьи исходит из мысли о том, что участие государственных служащих в формировании избирательных комиссий муниципальных образований обязательно приведет к негативному вмешательству в муниципальные выборы. Тем более такие утверждения о роли государственных служащих в избирательном процессе представляются странными, когда они исходят от преподавателя Северо-Западной академии государственной службы. Из практики могу сказать, что в Ленинградской области на протяжении целого ряда лет не было ни одной жалобы, даже просто устной информации о негативном характере такого участия.

Автор высказывает предложение об исключении возможности обязательного представления кандидатур председателей избирательных комиссий муниципальных образований со стороны избирательных комиссий субъектов Российской Федерации. Однако Закон № 67-ФЗ не предполагает такую обязательность. Кстати, Избирательная комиссия Ленинградской области это предоставленное ей право до сих пор не использовала.

Автор предлагает, используя высказывание одного из правоведов, перейти к формированию избирательных комиссий муниципальных образований по предложению общественных организаций и всех легальных политических партий. Но это уже предусмотрено действующим избирательным законодательством.

В целом представляется некорректным и неправильным делать категоричные утверждения о негативных явлениях в избирательном законодательстве и избирательном процессе в Российской Федерации, субъектах Российской Федерации, муниципальных образованиях («политическое, административное давление» при формировании избирательных комиссий муниципальных образований и т. п.), когда такие утверждения не основаны ни на действующем законодательстве, включая Конституцию Российской Федерации, ни на реальной практике выборов, а также практике формирования и деятельности избирательных комиссий.

1. Избирательное право и избирательный процесс в решениях Конституционного суда Российской Федерации. М.: Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, 2008. Т. 1.
2. Муниципальные выборы в Российской Федерации: учеб. пособие. М.: Норма, 2006.
3. Там же. С. 138.
4. Избирательное право и избирательный процесс в решениях Конституционного суда Российской Федерации … С. 135.