

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА

УДК 324(571.54)

ОБ АКТУАЛЬНЫХ ПРОБЛЕМАХ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВЫБОРОВ В ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ БУРЯТИЯ

© Акчурин Александр Рустамович

кандидат юридических наук, доцент

Бурятский государственный университет имени Доржи Банзарова

Россия, 670000, г. Улан-Удэ, ул. Смолина, 24а

E-mail: ar_akchurin@mail.ru

В статье представлена характеристика правовой основы проведения выборов в Республике Бурятия. Автором отмечается, что развитие избирательной системы Республики Бурятия во многом определено федеральным законодательством, недостатки которого отражаются на состоянии и развитии избирательных отношений в субъектах Российской Федерации, при этом эффективность реализации задач, стоящих перед избирательной системой региона, зависит также от созданных в нем правовых, организационно-технических, материальных и иных условий. Задачи по созданию таких условий стоят не только перед государственными органами и органами местного самоуправления, но и перед политическими партиями, иными структурами гражданского общества, гражданами.

Ключевые слова: выборы; избирательная система; избирательные комиссии; избирательные права граждан; политические партии.

Для цитирования:

Акчурин А. Р. Об актуальных проблемах правового регулирования выборов в органы государственной власти и местного самоуправления в Республике Бурятия // Вестник Бурятского государственного университета. Юриспруденция. 2019. Вып. 2. С. 20–27.

Основу конституционного строя демократического государства составляют институты непосредственной демократии, в числе которых центральное место принадлежит всенародным выборам. Однако их сущностная характеристика и сфера применения данного института в отдельных странах могут значительно различаться. Сложившаяся в государстве избирательная система¹ есть результат взаимодействия многих факторов: экономических,

¹ Избирательная система в данном случае понимается в широком смысле, как совокупность общественных отношений, складывающихся по поводу формирования органов государственной власти и местного самоуправления, посредством реализации избирательных прав граждан. Подробнее см.: Избирательное право и избира-

политических, этнокультурных, географических и т. д. Таким образом, избирательная система любого государства уникальна в своем роде и развивается вместе с государством и общественными потребностями на определенном историческом этапе. В федеративном государстве избирательная система имеет двухуровневый характер и складывается из элементов федерального уровня, представляющих собой отношения по проведению выборов федерального уровня и установлению единых гарантий избирательных прав граждан при проведении иных выборов на всей территории государства, а также регионального уровня, которые условно можно охарактеризовать в качестве избирательных систем субъектов федерации, функционирующих на соответствующих территориях с учетом федеральных требований и региональных особенностей.

В избирательную систему Российской Федерации неразрывно интегрирована избирательная система Республики Бурятия с гарантированной реализацией обязательных требований федерального законодательства, направленной на создание дополнительных гарантий избирательных прав граждан Российской Федерации при проведении выборов государственного и муниципального уровня на ее территории. При этом указанная интеграция означает, что развитие избирательной системы Республики Бурятия во многом определено федеральным законодательством, недостатки которого отражаются на качественной характеристике избирательных систем всех субъектов Российской Федерации. Однако эффективность реализации задач, стоящих перед избирательной системой региона, зависит также от организационно-технических, материальных и иных условий функционирования ее элементов и надлежащей правовой основы.

Конституция Российской Федерации, федеральное законодательство, а также нормы Конституции Республики Бурятия и республиканского избирательного законодательства составляют правовую основу избирательной системы Республики Бурятия.

В Конституции Российской Федерации заложены основные характеристики избирательной системы, однако при этом регулирование вопросов проведения выборов и реализации избирательного права в Конституции Российской Федерации носит эпизодический, несистемный характер. Самостоятельная глава, посвященная избирательной системе, в Конституции Российской Федерации отсутствует. Для примера, в Конституции СССР 1936 г. содержалась глава 11, состоящая из 9 статей, полностью посвященная избирательной системе, в Конституции СССР 1977 г. — глава 13, состоящая из 8 статей, где закреплялся перечень выборных органов, принципы выборов, порядок выдвижения кандидатов и др.

В частности, в Конституции Российской Федерации не закреплены общепринятые принципы проведения выборов на территории Российской Федерации. Статья 81 закрепляет лишь принципы проведения выборов Президента Российской Федерации, в числе которых всеобщее, равное, прямое избирательное право, тайное голосование. В целом в Конституции Россий-

ской Федерации не говорится о выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, общие принципы организации которых относятся к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Таким образом, хотя система органов государственной власти субъектов Российской Федерации строится в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации, конкретные способы их формирования устанавливаются федеральным законодателем. В частности, вопрос выборности глав регионов по-разному решался по усмотрению федерального законодателя в 2004, в 2012, в 2013 гг.

Вызывает вопросы и наличие в Конституции Российской Федерации только двух ограничений избирательного права граждан Российской Федерации (недееспособность, содержание в местах лишения свободы по приговору суда), в то время как законодатель перечень ограничений значительно расширяет. Кроме того, Конституция Российской Федерации не упоминает об избирательных комиссиях, включая ЦИК России, организующих и обеспечивающих проведение выборов. В этой связи следует заметить, что отсутствие конституционного закрепления основных параметров избирательной системы — существенный фактор ее нестабильности.

Регулирование выборов в федеральном законодательстве также имеет определяющее значение для стабильности и эффективности функционирования избирательных систем регионов. Динамика изменений федерального законодательства имеет достаточно высокие темпы (в среднем около 6 изменений в год). Конечно, необходимо учитывать и содержание вносимых изменений, одни из которых касались уточнения лишь отдельных норм¹, другие вносили концептуальные изменения действующих правовых институтов, требующих существенного изменения либо принятия новых правовых актов, а также адаптации правоприменительной практики². Не редкость и практика признания Конституционным судом Российской Федерации отдельных норм избирательного законодательства не соответствующими Конституции Российской Федерации, что фактически является также внесением изменений в законодательство.

Существенно изменить подходы к регулированию избирательной системы Российской Федерации применительно к ее региональному уровню может процесс кодификации избирательного законодательства, активно обсуждаемый в последнее время [3]. Неотъемлемым является вопрос о предмете регулирования федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ, в который включаются гарантии избирательных прав и прав на участие в рефе-

¹ О внесении изменения в статью 21 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: федер. закон от 30 января 2007 г. № 6-ФЗ // Российская газета. 2007. № 22. 2 февр.

² О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2005. № 30. 25 июля (ч. 1). Ст. 3104.

рендуме граждан Российской Федерации. При всей процедурной схожести этих двух форм непосредственной демократии они остаются самостоятельными правовыми институтами.

Одним их ключевых факторов обеспечения избирательных права граждан Российской Федерации является установление в федеральном законодательстве единых требований, регулирующих избирательные системы¹ в субъектах Российской Федерации (установление видов избирательных систем, включая методики распределения мандатов, типы списков кандидатов, механизмы передачи вакантных депутатских мандатов и другие условия). Установление законодательных коридоров в указанных вопросах, напрямую влияющих на состав формируемых органов власти в субъектах Российской Федерации, представляется очевидным.

Таким образом избирательная система Республики Бурятия, являясь неотъемлемой частью российской избирательной системы, несет в себе недостатки, основанные на несовершенстве федеральной правовой основы. При этом избирательное законодательство Республики Бурятия имеет собственный предмет регулирования, определенный исходя из необходимости обеспечения реализации избирательных прав граждан Российской Федерации при проведении выборов на территории Республики Бурятия.

Основу регионального законодательства составляют Конституция Республики Бурятия и законы Республики Бурятия, регулирующие порядок проведения соответствующих выборов, статус избирательных комиссий, иные вопросы.

В Конституции Республики Бурятия основные параметры избирательной системы отражены в целом по аналогии с нормами Конституции Российской Федерации. При этом в Конституции Республики Бурятия не приводятся ограничения граждан в реализации их избирательных прав, что относится к предметам ведения Российской Федерации. Основные параметры установлены для выборов Главы Республики Бурятия и депутатов Народного Хурала Республики Бурятия. При этом следует положительно отметить тот факт, что в Конституции Республики Бурятия применительно к обоим видам выборов отражены их основные принципы — всеобщее, равное, прямое избирательное право при тайном голосовании.

Однако нормы Конституции Республики Бурятия, отсылая в вопросах регулирования выборов к законодательству республики, содержат определенные неточности. Так, в части 1 статьи 80 Конституции Республики Бурятия неточно определена категория граждан Российской Федерации, имеющих право избирать депутатов Народного Хурала Республики Бурятия, указанная норма использует формулировку «постоянно или преимущественно проживающие на территории Республики Бурятия», которая в настоящее время исключена из федерального законодательства. Кроме того, отсутствует оговорка о наличии у данной категории граждан Российской Федерации активного избирательного права. Часть 3 той же статьи указывает, что порядок формирования Народного Хурала Республики Бурятия и порядок прове-

¹ В данном случае речь идет об избирательной системе в узком смысле как способе определения результатов выборов.

дения выборов депутатов Народного Хурала Республики Бурятия устанавливаются законами Республики Бурятия. Использованная формулировка предполагает наличие отдельных законодательных актов, регулирующих порядок формирования Народного Хурала Республики Бурятия и порядок проведения выборов его депутатов, в то время как всенародные выборы является единственным способом формирования Народного Хурала Республики Бурятия, что предполагает отсутствие иных вопросов формирования данного органа, нуждающихся в самостоятельном законодательном регулировании. Такого рода недостатки конституционного текста определенно нуждаются в устранении в целях повышения качества правовой основы выборов в Республике Бурятия.

В Республике Бурятия приняты и применяются основные законодательные акты о статусе избирательной комиссии и территориальных избирательных комиссий, а также законы, регулирующие основные виды выборов в Республике Бурятия: выборы Главы Республики Бурятия, депутатов Народного Хурала Республики Бурятия, выборы глав муниципальных образований и депутатов представительного органа муниципального образования в Республике Бурятия. Есть и иные законы, регулирующие вопросы избирательной системы, например, закон Республики Бурятия «Об организации местного самоуправления в Республике Бурятия», закон Республики Бурятия «О труднодоступных и отдаленных местностях в Республике Бурятия для проведения выборов и референдумов в Республике Бурятия» и др.

Основной движущей силой в вопросах организации функционирования избирательной системы и создания необходимых условий для реализации гражданами своих избирательных прав являются избирательные комиссии.

В Республике Бурятия действуют следующие избирательные комиссии: избирательная комиссия Республики Бурятия, 3 избирательные комиссии муниципальных образований, 25 территориальных избирательных комиссий (на которые возложены полномочия 282 избирательных комиссий муниципальных образований — муниципальных районов, городского округа, городских и сельских поселений), 812 участковых избирательных комиссий¹.

Действующие в Республике Бурятия избирательные комиссии, за исключением избирательной комиссии Республики Бурятия и избирательной комиссии муниципального образования «Город Улан-Удэ», осуществляют свою деятельность на общественных началах, т. е. не на постоянной (штатной) основе, что с учетом их функционала отражает специфику избирательной системы республики в целом, ориентированную в связи с этим на работу комиссий в период избирательных кампаний. Комиссии, не работающие на штатной основе, в отсутствие соответствующей финансовой основы не имеют возможности вести регулярную планомерную деятельность в межвыборный период, что имеет важное значение для подготовки самих выборов, профилактики нарушений, повышения уровня правовой культуры и правосознания широкого круга участников избирательных отношений. Кроме того, избирательное законодательство в отдельных случаях (нарезка избирательных округов, формирование нижестоящих комиссий, работа с

¹ URL: <http://www.buriat.izbirkom.ru> (дата обращения: 01.01.2019).

резервом участковых избирательных комиссий и др.) требует работы комиссий в межвыборный период. При этом финансовое обеспечение указанных мероприятий, включая оплату труда членов комиссий на их выполнение, избирательным законодательством не регулируется. Представляется, что такой подход недопустим в плане необходимости создания гарантий трудовой деятельности гражданина и важности качественного осуществления соответствующих процедур, определяющих в дальнейшем легитимность избирательного процесса и его результатов.

Недостаточная проработка в федеральном законодательстве вопросов создания избирательных комиссий муниципальных образований и возложения их полномочий на территориальные комиссии создает определенные трудности в организации работы системы избирательных комиссий, поскольку решение данного вопроса зависит исключительно от усмотрения органов местного самоуправления соответствующего муниципального образования в ходе подготовки к проведению конкретных выборов. При этом формирование избирательной комиссии муниципального образования при наличии действующей территориальной комиссии на территории соответствующего муниципального образования может создать двойственность и неэффективность в работе данных и нижестоящих комиссий, излишние траты бюджетных средств, потребность в кадровых ресурсах, их дополнительном обучении и т. д. Решение данного вопроса не должно всецело зависеть от воли органов местного самоуправления, учитывая важность эффективного функционирования системы избирательных комиссий при проведении выборов различных видов и уровней на определенной территории. Данная проблема актуальна и для Республики Бурятия с учетом имеющейся практики взаимодействия избирательной комиссии Республики Бурятия с органами местного самоуправления отдельных муниципальных районов по вопросу формирования избирательных комиссий муниципальных образований.

Наиболее эффективной работе избирательной системы должна способствовать развитая структура общественных институтов, а также действенных механизмов контроля со стороны гражданского общества. Основой этой работы должна стать деятельность политических партий, как организаций, ориентированных в качестве основной своей уставной цели на участие в выборах всех уровней.

Следует отметить, что в настоящее время большинство политических партий, представленных в Республике Бурятия, не ведут реальной деятельности по участию в выборах в какой-либо форме, имея формальное представительство в виде регионального отделения. Для примера, из 44 региональных отделений политических партий на территории Республики Бурятия, зарегистрированных к моменту официального опубликования решения о назначении выборов депутатов Народного Хурала Республики Бурятия шестого созыва (по состоянию на 08.06.2018), приняли участие путем выдвижения кандидатов (списков кандидатов) только девять, т. е. около 20% [1].

Деятельность парламентских партий зачастую также сосредоточена в центральных населенных пунктах, недостаточно охватывая периферию. Однако именно такие структуры способны своей созидательной деятельностью повысить качество работы избирательных комиссий, в которых работают их

представители, способствовать профилактике нарушений законодательства и повышению уровня правовой культуры и правосознания участников выборов, созданию и поддержанию необходимого информационного поля, повышая интерес и доверие избирателей к избирательной системе в целом.

Избирательная система Республики Бурятия, функционируя и развиваясь в русле общероссийских стандартов в области выборов, создает необходимые условия для обеспечения реализации избирательных прав граждан Российской Федерации на территории Республики Бурятия. При этом эффективность функционирования избирательной системы напрямую зависит от качества правовой основы и целого комплекса мер организационного, финансового и иного характера, в реализации которых должны быть задействованы не только органы государственной власти, органы местного самоуправления, избирательные комиссии, но и структуры гражданского общества и каждый отдельный гражданин, ставящий перед собой целью жить в правовом государстве и пользоваться институтами демократии.

Литература

1. Выборы депутатов Народного Хурала Республики Бурятия шестого созыва 9 сентября 2018. Электоральная статистика / под ред. Д. А. Ивайловского, А. Р. Акчурина. Улан-Удэ. 2018. 313 с.
2. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: учебник для вузов / отв. ред. А. А. Вешняков. М. 2003. 816 с.
3. Шевердяев С. Н. Обсуждение в МГУ концепции Избирательного кодекса РФ // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 11. С. 64–68.

А. Р. Акчурин. Об актуальных проблемах правового регулирования выборов в органы государственной власти и местного самоуправления в Республике Бурятия

ABOUT ACTUAL PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF ELECTIONS
TO THE BODIES OF STATE POWER AND LOCAL SELF-GOVERNMENT
IN THE REPUBLIC OF BURYATIA

Alexander R. Akchurin

Dph (Law), associate Professor

Dorzhi Banzarov Buryat State University

24a Smolin str., Ulan-Ude, 670000 Russia

E-mail: ar_akchurin@mail.ru

The article presents the characteristics of the legal framework for the conduct of elections in the Republic of Buryatia. The author notes that the development of the electoral system of the Republic of Buryatia is largely determined by federal legislation, the shortcomings of which affect the state and development of electoral relations in the subjects of the Russian Federation, and the effectiveness of the implementation of the tasks facing the regional electoral system also depends on the legal, organizational-technical, material and other conditions. The tasks of creating such conditions are not only in the hands of state bodies and bodies of local self-government, but also political parties, other structures of civil society, and citizens.

Keywords: elections; electoral system; election commissions; electoral rights of citizens; political parties.