

ВЫБОРНОСТЬ ОРГАНОВ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И РОССИЙСКАЯ ДОРЕВОЛЮЦИОННАЯ ЦЕНЗОВАЯ ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА

А.Н. Костюков

Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского, г. Омск, Россия

Информация о статье

Дата поступления –

9 ноября 2017 г.

Дата принятия в печать –

10 февраля 2018 г.

Дата онлайн-размещения –

2 апреля 2018 г.

Ключевые слова

Выборность, избирательный корпус, цензовая система, не прямые выборы, местное самоуправление, муниципальный фильтр, правоприменение

Исследуется принцип выборности как основополагающий принцип организации публичной власти в России. Анализируются разного рода изменения, которым данный принцип подвергался в различные периоды отечественной истории. Особо рассматривается российская дореволюционная цензовая система. Делается вывод, что отдельные элементы цензовой системы в современной интерпретации сохраняются и в действующем законодательстве: фактически прямые выборы на разных уровнях власти подменяются непрямыми выборами либо назначением выборных органов и должностных лиц с использованием современной системы избирательных цензов, что прямо противоречит ст. 3 Конституции РФ.

THE ELECTIVITY OF PUBLIC AUTHORITIES IN THE RUSSIAN FEDERATION AND THE RUSSIAN PRE-REVOLUTIONARY ELECTORAL QUALIFICATION SYSTEM

Alexander N. Kostyukov

Dostoevsky Omsk State University, Omsk, Russia

Article info

Received – 2017 November 9

Accepted – 2018 February 10

Available online – 2018 April 2

Keywords

Election, electoral corpus, census system, indirect elections, local government, municipal filter, law enforcement

The subject. The article explores the principle of electivity as the principle of organization the public power in the Russian Empire, Soviet Russia and in the modern Russian Federation.

The purpose of this paper is to show how the principle of electivity developed in the Russian Empire, Soviet Russia and in the modern Russian Federation and to demonstrate Russian qualification electoral system.

The methodology. The author uses a dialectical method, a method of analysis and synthesis, a formal legal method, a comparative legal method.

Results, scope of application. Qualification principle in electoral system has undergone various changes in various periods of Russian history. The Zemsky reform of 1864 and the Urban reform of 1870 are analyzed in context how they significantly expanded the electoral rights of citizens. The positive results of the reforms were minimized by the Urban and Zemsky counter-reforms of Emperor Alexander III. The author shows the negative consequences of the counter-reforms of Alexander III on the example of the second capital of the Russian Empire – Moscow.

After the October Revolution, the electoral legislation included new elements of the censorship system that extended to the class enemies of the Soviet government. In general, during the Soviet period, general, equal, direct elections were declared in the Constitution. Separately post-Soviet electoral system in Moscow as the city of federal significance is examined. In the 1990s and 2000s the revival of the Russian electoral system was taking place. In addition, there is a transformation of the principle of election of bodies and officials of local self-government.

The author comes to the conclusion that some elements of the census system in the modern interpretation remain in the current legislation. In fact, direct elections at different levels of government are replaced by indirect elections or the appointment of elected bodies and officials using a modern system of electoral qualifications, that directly contradict the Art. 3 of the Constitution of the Russian Federation.

1. Введение в проблему

Выборность – основополагающий принцип организации публичной власти в России. Народ на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании избирает Президента страны, депутатов Государственной Думы, высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, региональные представительные органы. Конституция РФ признает выборы высшей формой непосредственного осуществления народом своей власти (ч. 3 ст. 3) и закрепляет право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления (ч. 2 ст. 32). Каждый гражданин вправе на равных основаниях участвовать в управлении делами государства и местного самоуправления – как путем непосредственного волеизъявления на выборах (активное избирательное право), так и путем реализации возможности выдвигаться в установленном порядке для избрания на выборную публичную должность и возможности быть избранным (пассивное избирательное право). Обеспечение выборности как принципа формирования органов исполнительной власти Российской Федерации является объектом пристального внимания и изучения в научной литературе [1–10].

По мнению большинства специалистов в сфере конституционного и муниципального права принцип выборности органов и должностных лиц местного самоуправления на разных исторических этапах был определяющим и традиционным не только для России, но и для зарубежных стран с развитыми моделями организации муниципальной власти. По словам Председателя Конституционного Суда В.Д. Зорькина, «право на свободные выборы является выдающимся достижением развития российского общества на протяжении последних десятилетий» [11, с. 69]. М.В. Баглай утверждает, что «гражданское общество, основанное на плюрализме мнений и интересов людей, не в состоянии обеспечить добровольное законопослушание граждан, избежать острых социальных взрывов, а может, и кровавых столкновений, если органы государственной власти не будут образованы на справедливой выборной основе с участием самих же граждан» [12, с. 358].

Как отмечает Б.А. Страшун, «местное самоуправление – это выборная власть. Выборы легитимируют власть местного самоуправления. Это один из признаков, отличающих местное самоуправление от государственной власти. Легитимация органов государственной власти осуществляется не только путем выборов» [13, с. 319].

2. Дореволюционная российская цензовая избирательная система

Российская дореволюционная цензовая система – серьезное достижение российской политико-правовой мысли. До Великих реформ Александра II активного избирательного права были лишены крепостные крестьяне (вне зависимости от пола), составлявшие большую часть населения империи, иностранцы, лица еврейской национальности, женщины, мужчины до достижения определенного возраста и имущественного положения. Выборное право в дореформенный период имело крайне узкую область применения.

Во второй половине XIX в. вслед за крестьянской, земской, городской, судебной и другими реформами начинается формирование системы избирательного права в России и наделение избирательными правами широких слоев населения. Земская реформа 1864 г. и городская 1870 г. повлекли за собой значительные изменения в российском избирательном праве. Земства, как органы местного самоуправления, формировались при участии всех сословий тогдашнего российского общества. В основу избирательной системы был положен принцип выборов по сословиям. Избиратели делились на три курии: местные землевладельцы, крестьянские общества и горожане – владельцы недвижимости. Выборы были косвенными. Съезды представителей каждой из курий избирали установленное количество гласных. Уездные земские собрания избирали гласных губернского земского собрания. К участию в выборах допускались лица, достигшие 25 лет. Не могли участвовать в выборах иностранцы и лица, осужденные по приговору суда, находящиеся под следствием или судом.

По городской реформе учреждалась всеобщая система городского самоуправления. Выборные органы – городские думы – получали значительные права в решении многих вопросов городской жизни. Избирателями могли быть владельцы торговых и промышленных заведений, все те, кто имел свидетельства на предпринимательскую деятельность, и вносившие налоги в городскую казну. Пользовались правом голоса и различные ведомства, учреждения, общества, монастыри и церкви, владевшие в городе недвижимым имуществом, в лице своих представителей. Избиратели должны были иметь российское гражданство и возраст не менее 25 лет. Рабочие и ремесленники, все те, кто занимался умственным трудом и не имел недвижимости, лишались избирательных прав.

Все избиратели делились на три курии: крупных, средних и мелких налогоплательщиков. Каждая курия платила треть городских налогов и избирала треть гласных. Голосование было тайным. Допускалось голосование по доверенности. Избранными считались кандидаты, получившие на выборах более половины голосов. При этом число избирателей, присутствующих на собрании, должно было превышать число избранных гласных.

Рассмотрим становление российской выборной системы на примере Московской губернии.

Правила о применении Городового положения 1870 г.¹ в Москве были утверждены в 1872 г. В том же году состоялись выборы нового состава Московской городской думы в количестве 180 гласных (по 60 гласных от каждого из трех избирательных разрядов). Срок полномочий Думы составлял четыре года. В качестве исполнительного органа вместо Распорядительной думы стала избираться Городская управа, при этом ее членами могли быть избраны не только гласные думы, но и другие лица, имеющие право голоса на городских выборах. Для Москвы число членов Городской управы ограничивалось шестью. Кроме них в состав управы входил городской голова и его товарищ (заместитель). Избирательным правом пользовались мужчины всех сословий не моложе 25 лет, российские подданные, обладающие определенным имущественным цензом. Женщины могли участвовать в выборах только через доверенных (например, родственников мужского пола).

В период контрреформ Александра III городское самоуправление подверглось ограничениям со всех сторон. Городовое положение, принятое 11 июня 1892 г.², действовало, с небольшими изменениями, вплоть до 1917 г. Оно сохранило основную структуру органов самоуправления – Городскую думу, избираемую на четыре года (в Москве она состояла из 160 гласных), и Городскую управу. В отношении избирательных прав горожан данное положение совершило очередной шаг назад: хотя избирательные разряды и отменялись, но сделано это было лишь за их ненадобностью: круг самих избирателей был резко сужен, а позиции крупной буржуазии еще больше усилились. В Москве как столичном городе в их число были включены только физические и юридические лица, владеющие недвижимостью достаточно высокой стоимости (не менее

3 000 рублей), а также купцы первой гильдии. Тем самым избирательного права лишилась такая категория столичных налогоплательщиков, как квартирантаниматели, причем независимо от стоимости арендуемых ими квартир. Таким образом, почти вся городская интеллигенция не могла принять участия в выборах. Из состава избирателей исключались купцы и домовладельцы иудейского вероисповедания, священнослужители христианских конфессий, владельцы винных лавок и питейных домов, ряд других категорий горожан. В результате число избирателей в Москве сократилось с 20 тысяч до 7 тысяч человек, притом что население города в начале 1890-х гг. превысило 900 тысяч человек.

Все сколько-нибудь важные постановления Городской думы должны были утверждаться губернатором или министром внутренних дел. В эту категорию попадали, в частности, постановления по вопросам о городском бюджете и сверхсметных расходах, о переложении натуральных повинностей в денежные, о муниципализации предприятий, об отчуждении городских имуществ, о займах и поручительствах, о размерах платы за пользование городскими предприятиями, о планировке города. Помимо того, губернатор был вправе приостанавливать исполнение думского постановления, если усмотрит, «что оно не соответствует общим государственным пользам и нуждам, либо явно нарушает интересы местного населения». Приостановленное губернатором постановление передавалось от губернского по городским делам присутствия до министра внутренних дел, Сената (в случае жалобы городского управления), а в некоторых случаях – до Комитета министров и Государственного совета.

С точки зрения самостоятельности городского самоуправления Москва оказалась в довольно невыгодной ситуации как вторая столица империи, имевшая важное политическое значение и находившаяся под пристальным вниманием центральных властей. В отличие от всех других российских городов, в Москве, в соответствии с Городовым положением 1892 г., городской голова назначался императором по представлению министра внутренних дел. Городская дума избирала лишь двух кандидатов на этот пост. Члены московской Городской управы, как и в других городах империи, утверждались в должности правительственной администрацией: товарищ Городского головы –

¹ Городовое положение: Высочайше утвержденное. 1870, Июня 16 // Полное собрание законов Российской империи: собр. 2-е. Т. 45: 1870. Отд-ние 1: № 47862–48529. СПб., 1874. Ст. 48498.

² Городовое положение: Высочайше утвержденное. 1892, Июня 11 // Полное собрание законов Российской империи: собр. 3-е. Т. 12: № 8215–9216. СПб., 1895. Ст. 8708.

министром внутренних дел, остальные члены – губернатором. Все члены Городской управы считались состоящими на государственной службе. Чины им не присваивались, но они пользовались теми же правами, что и чиновники соответствующих классов.

С 1905 г. начинается история формирования избирательного законодательства в общегосударственный представительный орган государственной власти – Государственную думу. Избирательная система, устанавливаемая Указом от 11 декабря 1905 г. «Об изменении положения о выборах в Государственную думу»³, была наиболее прогрессивной в российской истории до 1917 г. Но всё же она была ограниченной. В российском избирательном праве отсутствовали такие принципы, как всеобщность и равенство. Выборы были косвенными, многоступенчатыми, имели классовый и цензовый характер. Законом устанавливался высокий возрастной ценз: к участию к выборам допускались мужчины, достигшие 25-летнего возраста. Женщины права голоса не получили, как и военнослужащие, студенты, народы, ведущие кочевой образ жизни. Не допускались к выборам и осужденные за преступления, находящиеся под следствием и под. Не могли в них участвовать должностные лица – губернаторы, вице-губернаторы и др., – а также служащие полиции. Для участия в выборах устанавливался имущественный ценз, не допускавший к ним значительные слои общества, например рабочих. Все лица, получившие избирательные права, были разделены на несколько курий, поставленных в неравные условия. В крупнейших городах страны выборы были двухступенчатыми, в губерниях – трехступенчатыми. Для крестьян устанавливалась четырехступенчатая система выборов. Разное качество ступеней выборного процесса приводило к тому, что выборщики из курий представляли различное число избирателей. Так, в землевладельческой курии (помещики) один выборщик представлял 2 тысячи избирателей, в городской – 7 тысяч, в крестьянской – 30 тысяч, в рабочей – 90 тысяч.

Февральская революция 1917 г. положила начало новому этапу в истории российского избирательного права и, хотя он продлился недолго, был

для России масштабным явлением. На основе принятых правовых актов, регулировавших избирательную практику, были демократическим путем избраны органы земского и городского самоуправления и проведены выборы во Всероссийское Учредительное Собрание. 21 мая 1917 г. были изданы Временные правила о производстве выборов губернских и уездных земских гласных⁴ и Закон «О волостном земском управлении»⁵. Сословные и имущественные ограничения отменялись, выборы становились всеобщими, равными, прямыми, с тайным голосованием. Активным избирательным правом наделялись российские граждане обоего пола всех национальностей и вероисповеданий, достигшие 20 лет.

2 октября 1917 г. Временное правительство утвердило «Положение о выборах в Учредительное собрание»⁶, соответствовавшее уровню передовых избирательных законов своего времени. Предусматривалось введение системы выборов по спискам, выдвигаемым политическими партиями. Впервые в России были отменены цензы: имущественный, грамотности, оседлости, а также ограничения по национальному и религиозному признакам. Расширялся состав избирателей – право голоса было предоставлено женщинам, военнослужащим. Минимальный возраст для участия в выборах устанавливался в 20 лет. Права участия в выборах лишались глухонемые, умалишенные, находившиеся под опекой, осужденные судом, несостоятельные должники, военнослужащие-дезертиры, члены царской семьи. Таким образом, избирательное законодательство периода демократической республики в России представляло собой самую развитую подотрасль законодательства. На его основе 12 ноября 1917 г. было избрано Учредительное Собрание, существовавшее, правда, недолгое время.

На основе всеобщего избирательного права и пропорциональной системы прошли в июне 1917 г. выборы в Московскую городскую думу, которые принесли успех партии эсеров. В сентябре того же года впервые были организованы выборы районных дум Москвы, на которых большинство голосов получила партия большевиков.

³ Об изменении Положения о выборах в Государственную Думу и изданных в дополнение к нему узаконений: Именной Высочайший указ, данный Сенату. 1905, Декабря 11 // Полное собрание законов Российской империи: собр. 3-е. Т. 25: 1905. Отд-ние 1: № 25605–27172. СПб., 1908. Ст. 27029.

⁴ Временные правила о производстве выборов губернских и уездных земских гласных // Собрание узаконений и рас-

поряжений правительства, издаваемое при Правительствующем сенате. Отдел первый. 1917. № 137. Ст. 730.

⁵ Закон о волостном земском управлении, объявленный Временным правительством 21 мая 1917 года. Золотоноша: Золотонош. сов. р. и с. д., 1917. 30 с.

⁶ Российское законодательство X–XX вв.: в 9 т. М., 1994. Т. 9: Законодательство эпохи буржуазно-демократической революции. С. 136–184.

3. Советская избирательная система

Вскоре после победы Октябрьского вооруженного восстания решением Московского военно-революционного комитета от 5 (18) ноября 1917 г. городская дума была распущена. Через три дня общее собрание районных дум признало советскую власть. Управление городским хозяйством было поручено Совету районных дум, а в марте 1918 г. – передано Президиуму Московского Совета рабочих и солдатских депутатов.

За громкими заявлениями Ленина о новой подлинной пролетарской демократии стоял отказ от всеобщего избирательного права и введение цензового права в советскую избирательную систему. Советские цензы в 1918 г. характеризовались следующим. Возрастной ценз был понижен до 18 лет, отменен ценз гражданства, гендерный и имущественный цензы также были отменены. От отмены или понижения этих цензов выиграли наиболее дискриминируемые в дореволюционной России слои населения – молодежь, женщины, национальные меньшинства. Предоставив им избирательные права, большевики привлекли на свою сторону активную, молодую часть населения, ранее не имевшую возможность реализовать свою политическую активность в легальном поле. В данном случае следует признать, что это являлось разрывом как с дореволюционными российскими традициями, так и с общемировым опытом. Вместе с тем в рамках советской избирательной системы продолжали действовать охраняемые цензы, к числу которых можно отнести политический и трудовой цензы. Политический ценз не был оригинален, во многих избирательных системах он действовал и продолжает действовать. Для России использование этого ценза также было традиционным. В 1918 г. с помощью политического ценза отстранялись от выборов бывшие служащие и агенты полиции, особого корпуса жандармов и охранного отделения, а также члены царствующего дома. Впоследствии в советских избирательных инструкциях количество категорий, подпадавших под действие этого ценза, было значительно расширено за счет бывших белых офицеров, военных чиновников белых армий, административно-ссылных и даже членов семей лиц, лишенных избирательных прав, и

т. д. Помимо использования цензового права, большевики ввели не прямое и неравное представительство на выборах в Советы. Конституция РСФСР 1918 г.⁷ предусматривала пятикратное преимущество городского населения над сельским при созыве как областных и губернских съездов Советов, так и Всероссийского съезда Советов

Конституция РСФСР 1937 г.⁸ в полном соответствии с предписаниями Конституции СССР 1936 г.⁹ провозгласила всеобщие, равные, прямые выборы при тайном голосовании граждан РСФСР. Активного и пассивного избирательного права не имели умалишенные и лица, осужденные судом с лишением избирательных прав (ст. 139). Выборы депутатов были равными: каждый гражданин имел один голос. Все граждане участвовали в выборах на равных основаниях. Это обеспечивалось посредством закрепления в Конституции РСФСР 1937 г. норм представительства при реализации пассивного избирательного права во все звенья советов. Так, норма представительства на выборах Верховного Совета РСФСР составляла одного депутата от 150 тысяч населения (ст. 25). Норма представительства в Советы г. Москвы и г. Ленинграда – один депутат от 3 000 населения (ст. 145). Депутаты всех звеньев советов, от сельского до Верховного Совета РСФСР, избирались путем прямых выборов. Впервые в советской Конституции было закреплено тайное голосование на выборах депутатов, которое было хотя бы формальной, но все-таки гарантией реализации пассивного избирательного права.

Конституция РСФСР 1978 г.¹⁰ впервые содержала отдельную главу – гл. 12 «Народный депутат», – фиксировавшей наиболее существенные, кардинальные положения, закрепляющие основы правового статуса депутата. Вопросы избрания депутатов регулировались гл. 11 Конституции РСФСР «Избирательная система», которой закреплялась и принадлежность активного и пассивного избирательного права гражданам России, достигшим возраста 18 лет (ст. 92). Таким образом, был установлен одинаковый возрастной ценз для пассивного избирательного права во все представительные органы государственной власти. Конституция устанавливала ценз здоровья: не участвовали в выборах, т. е. были ли-

⁷ Конституция РСФСР 1918 года // Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства. 1918. № 51. Ст. 582.

⁸ Конституция РСФСР 1937 года // Собрание узаконений РСФСР. 1937. № 2. Ст. 11.

⁹ Конституция СССР 1936 года // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. 1936. № 283.

¹⁰ Конституция РСФСР 1978 года // Ведомости ВС РСФСР. 1978. № 15. Ст. 407.

шены как активного, так и пассивного избирательного права, лица, признанные в установленном законом порядке умалишенными (ст. 92). Таким образом, Конституция РСФСР 1978 г. не содержала положение о лишении пассивного избирательного права лиц, находящихся в местах лишения свободы. Право выдвижения кандидатов в депутаты принадлежало организациям Коммунистической партии Советского Союза, профессиональных союзов, Всесоюзного ленинского коммунистического союза молодежи, кооперативным и другим общественным организациям, трудовым коллективам, а также собраниям военнослужащих по воинским частям.

Советская система организации власти на местах, получившая название «совет – исполком», представляет большой интерес. На основе прямого избирательного права формировались Советы народных депутатов. Совет из своего состава формировал Исполнительный комитет, являвшийся исполнительно-распорядительным органом, и подчинялся Совету и вышестоящему Исполкому (система «двойного подчинения»). И уже Исполнительный комитет из своего состава избирал Председателя Исполнительного комитета. Подобная выборная система фактически исключала занятие поста Председателя Исполкома некомпетентным или случайным человеком, так как кандидат, по сути, проходил тройной отбор.

Период с 1989 по 1993 г. ознаменовался разработкой ряда проектов новой Конституции России, до принятия которой всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. вносился ряд изменений в Конституцию РСФСР 1978 г., в том числе и в гл. 11 «Избирательная система». Так, в ст. 92 были внесены изменения, устанавливающие ограничение пассивного избирательного права для определенных категорий должностных лиц. Кроме того, выборы народных депутатов регулировались принятыми 27 октября 1989 г. законами РСФСР – «О выборах народных депутатов РСФСР»¹¹ и «О выборах народных депутатов местных Советов народных депутатов РСФСР»¹².

¹¹ Закон РСФСР «О выборах народных депутатов РСФСР» // Ведомости ВС РСФСР. 1989. № 44. Ст. 1305.

¹² Закон РСФСР «О выборах народных депутатов местных Советов народных депутатов РСФСР» // Ведомости ВС РСФСР. 1989. № 44. Ст. 1306.

¹³ Указ Президента РФ от 7 октября 1993 г. № 1594 «О прекращении полномочий Московского городского Совета народных депутатов, Зеленоградского городского Совета народных депутатов, районных Советов народных депутатов, поселковых и сельского Совета народных депутатов в

4. Постсоветская избирательная система в городе федерального значения Москве

Последний состав Московского городского Совета народных депутатов был избран 4 марта 1990 г. На первой сессии Моссовета в апреле 1990 г. было утверждено Временное положение о председателе, его заместителе и президиуме Московского городского Совета. Московский городской Совет народных депутатов был распущен Указом Президента Российской Федерации от 7 октября 1993 г. № 1594¹³.

В соответствии с Конституцией РФ и Законом РФ от 15 апреля 1993 г. № 4802-1 «О статусе столицы Российской Федерации»¹⁴ город Москва обладает особым правовым статусом: субъект Российской Федерации, административный центр Московской области, город федерального значения, столица Российской Федерации.

Депутаты Мосгордумы I–III созывов избирались по мажоритарной избирательной системе по 35 одномандатным округам на срок 4 года. Депутаты Мосгордумы IV созыва избирались по смешанной избирательной системе: 15 – по одномандатным округам и 20 – по единому городскому избирательному округу от политических партий. Депутаты Мосгордумы VI созыва вновь избирались по мажоритарной избирательной системе по 45 одномандатным округам.

5. Возрождение российской избирательной цензовой системы

Пункт 3 ст. 18 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹⁵ устанавливает барьер для самовыдвиженцев и выдвиженцев от политической партии на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации: их кандидатуры должны поддержать от 5 до 10 % депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований субъекта

городе Москве» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 41. Ст. 3915.

¹⁴ Закон РФ от 15 апреля 1993 г. № 4802-1 «О статусе столицы Российской Федерации» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 19. Ст. 683.

¹⁵ Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

Российской Федерации. Если для федеральной политической партии, в состав которой могут входить в том числе и депутаты представительных органов муниципальных образований и (или) избранные на муниципальных выборах главы муниципальных образований субъекта Российской Федерации, скорее всего не составит больших проблем собрать необходимое количество голосов в поддержку своего кандидата, то для самовыдвиженцев это может оказаться непреодолимой преградой по не зависящим от них причинам. Более того, никак не обосновано положение, при котором муниципальные депутаты как носители местной власти, не относящейся к государственной, получают право по влиянию на допуск граждан к государственной должности субъекта Российской Федерации. Ничем иным, кроме как избирательным цензом, назвать это нельзя.

В соответствии с ч. 1 ст. 79 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹⁶ (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) в городах федерального значения в соответствии с уставами указанных субъектов Российской Федерации местное самоуправление осуществляется органами местного самоуправления на внутригородских территориях. В соответствии с п. 2 ст. 40 Устава г. Москвы¹⁷ Мэр Москвы избирается сроком на пять лет жителями г. Москвы на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Местное самоуправление в г. Москве осуществляется в границах внутригородских муниципальных образований, создаваемых в соответствии с федеральным законодательством и законами г. Москвы.

6. Трансформация принципа выборности органов и должностных лиц местного самоуправления

В соответствии с ч. 2 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ глава муниципального образования избирается на муниципальных выборах, либо представительным органом муниципального образования из своего состава, либо представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. Как показала современная практика, значительное число внутригородских муниципальных образований г. Москвы отказалось от

прямых выборов своего главы, предпочтя ему избрание представительным органом муниципального образования из своего состава либо представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.

Глава муниципального образования, избранный непосредственно населением, получает мандат доверия именно от населения и ответственность несет перед ним. Глава муниципального образования, избранный из состава представительного органа, более зависим от избравшего его представительного органа муниципального образования. Видимо, в связи с тем, что модель «лидер – кабинет» является демократической по своей правовой природе, на сегодняшний день эту модель для своих административных центров избрали всего пять субъектов Российской Федерации. Главное заключается в том, чтобы в законодательстве и на практике были реализованы положения ч. 1 ст. 130 Конституции РФ, согласно которой структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно, а не в императивном порядке устанавливается законом субъекта Российской Федерации. Как верно отмечается в литературе, отмена прямых выборов главы муниципального образования носит политический характер и направлена на подавление самостоятельности муниципальных образований, все большее подчинение их органам государственной власти [14, с. 62; 15, с. 69; 16, с. 50].

Кроме того, как верно отметил Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, «выборы – это не просто совокупность юридических процедур, но и исторические уроки, в которых общество приобретает опыт влияния на принятие решений и, что самое ценное, культуру управления»¹⁸.

7. Выводы

Выборность – сквозной принцип, в результате которого наделяются полномочиями органы публичной власти и должностные лица. Однако, фактически понятие выборности как формы прямого волеизъявления граждан подменяется непрямыми выборами либо назначением выборных органов и должностных лиц с использованием современной системы избирательных цензов, что прямо противоречит ст. 3 Конституции РФ.

¹⁶ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

¹⁷ Закон г. Москвы от 28 июня 1995 г. «Устав города Москвы» // Ведомости Московской Думы. 1995. № 4.

¹⁸ Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2015 г. М., 2016. С. 89.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Васильев В.И. Местное самоуправление на пути централизации и сокращения выборности / В.И. Васильев // Журнал российского права. – 2015. – № 9. – С. 149–161.
2. Выдрин И.В. Избирательное право Российской Федерации / И.В. Выдрин. – М.: Норма, 2009. – 223 с.
3. Горлачев Р.Ю. О пределах правового регулирования избирательного права в Российской Федерации / Р.Ю. Горлачев // Государственная власть и местное самоуправление. – 2017. – № 4. – С. 45–50.
4. Избирательное право России: учеб. / под ред. В.О. Лучина. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2008. – 735 с.
5. Князев С.Д. Избирательное право в правовой системе Российской Федерации (проблемы теории и практики): дис. ... д-ра юрид. наук / С.Д. Князев. – СПб., 1999. – 507 с.
6. Князев С.Д. Избирательный процесс: понятие, особенности и структура / С.Д. Князев // Известия высших учебных заведений. Правоведение. – 1999. – № 3. – С. 42–54.
7. Колюшин Е.И. Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений / Е.И. Колюшин. – М.: Норма: Инфра-М, 2010. – 384 с.
8. Матейкович М.С. Защита избирательных прав граждан в Российской Федерации: моногр. / М.С. Матейкович. – М.: Изд-во МГУ, 2003. – 304 с.
9. Макарецв А.А. Социальное и индивидуальное в российском избирательном праве: правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации / А.А. Макарецв // Вестник Омской юридической академии. – 2016. – № 1. – С. 4–10.
10. Нудненко Л.А. Пассивное избирательное право: проблемы законодательного регулирования: моногр. / Л.А. Нудненко. – М.: Юрлитинформ, 2016. – 377 с.
11. Зорькин В.Д. Право на свободные выборы в решениях Конституционного Суда Российской Федерации / В.Д. Зорькин // Сравнительное конституционное обозрение. – 2005. – № 1 (50). – С. 69–72.
12. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учеб. для вузов / М.В. Баглай. – 6-е изд., изм. и доп. – М.: НОРМА, 2007. – 784 с.
13. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учеб. / отв. ред. Б.А. Страшун. – М.: БЕК, 1995. – 784 с.
14. Костюков А.Н. Контрреформа местного самоуправления как государственная политика унижения городских округов / А.Н. Костюков // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 2. – С. 61–64.
15. Шугрина Е.С. Новый этап муниципальной реформы или контрреформирование контрреформ? / Е.С. Шугрина // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 4. – С. 68–71.
16. Баженова О.И. Об участии муниципальных образований в управлении развитием территории в контексте реформы городских округов / О.И. Баженова // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 3. – С. 49–55.

REFERENCES

1. Vasil'ev V.I. Local Self-Government on the Way to Centralization and Reduction of Electivity. *Zhurnal rossiskogo prava = Journal of Russian Law*, 2015, no. 9, pp. 149–161. (In Russ.).
2. Vydrin I.V. *The Electoral Law of the Russian Federation*. Moscow, Norma Publ., 2009. 223 p. (In Russ.).
3. Gorlachev R.Yu. On the range of legal regulation of suffrage in the Russian Federation. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie = State Power and Local Self-government*, 2017, no. 4, pp. 45–50. (In Russ.).
4. Luchin V.O. (ed.). *The electoral law of Russia*, Textbook. Moscow, Yunity-Dana Publ., Zakon i pravo Publ., 2008. 735 p. (In Russ.).
5. Knyazev S.D. *The electoral law in the legal system of the Russian Federation (problems of theory and practice)*, Doct. Diss. St. Petersburg, 1999. 507 p. (In Russ.).
6. Kniazev S.D. Election Process: Concept, Peculiarities and Structure. *Izvestiya vysshikh uchebnykh zavedenii. Pravovedenie = Proceedings of Higher Education Institutions. Pravovedenie*, 1999, no. 3, pp. 42–54. (In Russ.).
7. Kolyushin E.I. *Elections and electoral Law in the mirror of judicial decisions*. Moscow, Norma Publ., Infra-M Publ., 2010. 384 p. (In Russ.).

8. Mateikov M.S. *Protection of electoral rights of citizens in the Russian Federation*, Monograph. Moscow, Moscow State University Publ., 2003. 304 p. (In Russ.).
9. Makartsev A.A. Social and Individual in the Russian Electoral Law: Legal Positions of the Constitutional Court of the Russian Federation. *Vestnik Omskoi yuridicheskoi akademii = Vestnik of the Omsk Law Academy*, 2016, no. 1, pp. 4–10. (In Russ.).
10. Nudnenko L.A. *Passive suffrage: problems of legislative regulation*, Monograph. Moscow, Yurlitinform Publ., 2016. 377 p. (In Russ.).
11. Zor'kin V.D. The right to free elections in the decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie = Comparative Constitutional Review*, 2005, no. 1 (50), pp. 69–72. (In Russ.).
12. Baglai M.V. *Constitutional Law of the Russian Federation*, Textbook, 6th ed. Moscow, Norma Publ., 2007. 784 p. (In Russ.).
13. Strashun B.A. (ed.). *Constitutional (state) law of foreign countries*, Textbook. Moscow, BEK Publ., 1995. 448 p. (In Russ.).
14. Kostyukov A.N. Counter-reform of local self-government as a state policy of humiliation of urban districts. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2015, no. 2, pp. 61–64. (In Russ.).
15. Shugrina E.S. New stage of municipal reform or counter-reforming of counter-reforms? *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2015, no. 4, pp. 68–71. (In Russ.).
16. Bazhenova O.I. On participation of municipal formations in management of development of the territory in the context of reform of city circuits. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2015, no. 3, pp. 49–55. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Костюков Александр Николаевич – доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист Российской Федерации, заведующий кафедрой государственного и муниципального права
Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского
644065, Россия, г. Омск, ул. 50 лет Профсоюзов, 100/1
e-mail: omsk.post@gmail.com
SPIN-код: 1428-1209; AuthorID: 353695

INFORMATION ABOUT AUTHOR

Alexander N. Kostyukov – Doctor of Law, Professor, Honoured Lawyer of the Russian Federation, Head, Chair of State and Municipal Law
Dostoevsky Omsk State University
100/1, 50 let Profsoyuzov ul., Omsk, 644077, Russia
e-mail: omsk.post@gmail.com
SPIN-code: 1428-1209; AuthorID: 353695

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Костюков А.Н. Выборность органов власти в Российской Федерации и российская дореволюционная цензовая избирательная система / А.Н. Костюков // *Правоприменение*. – 2018. – Т. 2, № 1. – С. 17–25. – DOI: 10.24147/2542-1514.2018.2(1).17-25.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Kostyukov A.N. The electivity of public authorities in the Russian Federation and the Russian pre-revolutionary electoral qualification system. *Pravoprime-nenie = Law Enforcement Review*, 2018, vol. 2, no. 1, pp. 17–25. DOI: 10.24147/2542-1514.2018.2(1).17-25. (In Russ.).