

**ОСОБЕННОСТИ РЕФОРМИРОВАНИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ
СИСТЕМЫ И ПРАКТИКИ ПРОВЕДЕНИЯ ВЫБОРОВ В СФЕРЕ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ В г. МОСКВЕ (2000–2008 гг.)**

Никодимова Дарья Игоревна, соискатель

Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова

Российская Федерация, 119991, г. Москва, ГСП-1, Ломоносовский пр-т, 27/4

E-mail: nikodimova.daria@gmail.com

Анализируются особенности проведенных в 2000–2008 гг. реформ по совершенствованию избирательной системы в органы местного самоуправления г. Москвы. Основная цель реформ заключалась в демократизации и повышении эффективности работы органов местного самоуправления. На основе анализа законодательных актов рассматриваются отдельные этапы обновления избирательной системы, исследуются их причины и целесообразность. Особый акцент сделан на наделение местных органов самоуправления некоторыми государственными полномочиями. Этот процесс сопровождался значительными трудностями, связанными с перераспределением компетенций и публичной собственности, определением границ полномочий государства и органов местного самоуправления, несформированностью региональной нормативно-правовой базы. На примере г. Москвы показаны изменения в системе выборов в местные органы власти, произошедшие после реформ 2000–2008 гг., и направленные, в числе прочего, на сближение российской региональной выборной системы с европейскими стандартами. Отмечены основные тенденции развития избирательного процесса в органы местного самоуправления, которые стали частью широкой программы реформ по созданию политического строя современной России.

Ключевые слова: реформы, выборы, избирательная система, политический строй, местное самоуправление, компетенция, децентрализация, муниципальные образования, Конституция РФ, федеральные законы, Москва

**THE PECULIARITIES OF THE REFORMING OF THE
ELECTORAL SYSTEM AND THE PRACTICE OF CONDUCTING ELECTIONS
IN THE SPHERE OF LOCAL GOVERNMENT IN MOSCOW (2000–2008)**

Nikodimova Darya I., applicant

Lomonosov Moscow State University

27/4 Lomonosovskiy ave., GSP-1, Moscow, 119991, Russian Federation

E-mail: nikodimova.daria@gmail.com

The article analyzes the peculiarities carried out in 2000–2008 on improving the electoral system in local government bodies of Moscow. The main goal of the reforms was to democratize and increase the effectiveness of local government bodies. Based on the analysis of law acts, the author discusses the individual stages of the update of the electoral system, examines the reasons for and the appropriateness of their conduct. The author made emphasis on empowering local governments with some state powers. This process was accompanied by significant difficulties related to the redistribution of competencies and public property, the definition of the boundaries of the powers of the state and local government bodies, the unformed regional regulatory framework. On the example of Moscow, the article shows changes in the system of elections to local authorities that occurred after the reforms of 2000–2008, and aimed, among others, at bringing the Russian regional electoral system closer to European standards. Highlights the main trends in the development of the electoral process in the local governments, which have become part of a broad programme of reforms to create political order in modern Russia.

Keywords: reforms, elections, electoral system, political order, local government, competence, decentralization, municipalities, Constitution of the Russian Federation, federal laws, Moscow

В 2000–2008 гг. президентом В.В. Путиным были произведены политические преобразования в сфере местного самоуправления, целью которых было упорядочение процесса их формирования, достижение большей прозрачности и эффективности деятельности муниципальных органов в целом. Как представляется, В.В. Путин выбрал

правильный путь их реформирования. Решено было идти к цели демократизации и повышению эффективности деятельности этих, непосредственно соприкасающихся с гражданами органов управления не путем их подчинения жесткому административному контролю или, напротив, политики невмешательства в их деятельность, расширенно трактуя положение конституции о невключении их в систему органов государственной власти. Был принят средний курс совершенствования деятельности местного самоуправления эволюционным путем. Однако анализ изменений законодательства в области местного самоуправления, а также послания Президента от 2002 г., позволяют сделать вывод, что, по крайней мере, на начальном этапе реформы упор был сделан на централизацию власти за счет уменьшения полномочий на местах [9].

Конкретными целями реформирования системы органов местного самоуправления в 2000–2008 гг. являлось приближение их к гражданам, интересам последних, упорядочение деятельности муниципалитетов, более точное разделение компетенции между уровнями публичной власти [12]. Одним из первых институтов реформирования стали местные выборы, относящиеся к ним законодательство и практика правоприменения. Относительно Москвы, как столицы Российской Федерации, обладающей большим влиянием на политическую, экономическую и общественную жизнь государства, было принято решение наделить органы местного самоуправления города государственными полномочиями.

Правовыми основами для реализации данной концепции послужили нормы Конституции РФ, федерального законодательства, а также акты московского законодательства, предусматривающие возможность наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями [3]. При поведении реформ исходили не только из конституционного статуса муниципальных властей, но и факта ратификации Россией в 1998 г. Европейской Хартии местного самоуправления [13]. Соответственно, после его ратификации законодательная база России в сфере местного самоуправления должна была соответствовать основным нормам и принципам Хартии.

По сути, решающим событием на пути становления ныне действующей системы выборов в органы местного самоуправления выступает принятие Федерального Закона № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления» [14]. Можно заметить, что в целом ФЗ № 131 улучшил ситуацию на выборах, а именно, с каждым предвыборным периодом уменьшалось число многочисленных ранее правонарушений. Однако сразу после изменения закона «Об общих принципах организации местного самоуправления» от 2003 г., выборы в местные органы власти проходили с большими нарушениями, ввиду того, что кандидаты еще не изучили новое законодательство и вели политическую борьбу так же как до принятия № 131-ФЗ [7, с. 151], но в дальнейшем ситуация менялась в лучшую сторону.

Несмотря на принятие этого закона, не стоит забывать специфику нашего государства, связанную с его размерами. В таком большом государстве, как Российская Федерация, не только очень сложно контролировать из одного центра процесс реализации власти на местах, но и учесть в одном законодательном акте все местные условия её функционирования.

В связи с особым статусом муниципальной власти и тем, что эта власть как никто приближена к гражданам, сами выборы в муниципальные органы обладают значительным своеобразием по сравнению с выборами в органы государственной власти. В частности отличаются все важнейшие составляющие муниципального избирательного процесса, начиная с правового статуса его субъектов и заканчивая порядком организации и проведения муниципальных выборов [10].

За рассматриваемый нами период можно выделить множество изменений в процедуре выборов как мэра города, так и депутатов Московской городской думы, органов местного самоуправления [11]. Относительно субъектов выборов, исходя из анализа политической активности, можно заключить, что конкурентоспособными в

2000–2008 гг. являлись три партии: КППФ, «Единая Россия» и ЛДПР. Но политическая реальность такова, что ни в тот период, ни в настоящее время КППФ и ЛДПР не имеют реальных возможностей занять лидирующие политические позиции в городе. Как представляется, их политические лозунги и программы в значительной части или устарели, или носят популистский характер. Без их смены и обновления данные партии не смогут существенно расширить электоральную поддержку, претендовать на звание лидирующей политической силы. В этом отношении в лучшем положении продолжает оставаться «Единая Россия».

Отдельно следует остановиться на выборах в органы местного самоуправления г. Москвы 2004 г. На первый взгляд, они ни чем особым не выделялись, но именно с них начинается развитие новой культуры муниципальных выборов в Москве. Данные выборы затронули не только проблемы местного самоуправления, они вышли за пределы этих рамок, показали всю «изнанку» и закулисную игру, подтвердили круговую поруку и, самое главное, показали, что вопреки законодательству, московская исполнительная власть оказывает существенное влияние на ход выборов. Но несмотря на многочисленные недостатки и нарушения, реформа позволила сделать местные выборы более демократичными, в перспективе уменьшила число правонарушений, способствовала формированию действенной системы выборов.

Проведя сравнительный анализ предшествующего периода и периода 2000–2008 гг., можно отметить, что особенностью избрания в органы местного самоуправления в предшествующее время, являлось в основном стремление людей решить свои локальные задачи и жилищные потребности. В 2000–2008 гг. население стало более политизированным, в органы местного самоуправления стали в основном пробиваться люди с политическими амбициями, старающиеся пробиться вверх по карьерной лестнице [2].

Программы участвовавших в муниципальных выборах партий, носили скорее формальный характер, они составлялись не специально к выборам в органы местного самоуправления, а определяли общий политический курс, даже касались вопросов внешней политики. Практически ни в одной программе не освещались моменты развития органов местного самоуправления [11].

Реформы местного управления, проводимые в период 2000–2008 гг., так или иначе юридически вели к децентрализации государственной власти [2], к более чёткому разделению функций между уровнями власти, распределению ресурсов, построению системы местного самоуправления, состоящей из двух уровней. Однако данная децентрализация имела формальный характер, де-факто наблюдался обратный централизаторский процесс, что не позволило практически реализовать все положения реформы местного управления.

На первое место вышли вопросы, связанные с распределением компетенций и публичной собственности, определения границ полномочий государства как правительственного аппарата. Ряд ученых справедливо замечают, что позиции местного самоуправления можно было усилить, ослабив политическое влияние регионов, распределив полномочия и финансы в пользу муниципалитетов, придав последним большую самостоятельность и значимость [4].

Такая позиция появилась по ряду причин. В частности существуют политические и административные мотивы, в силу которых назрела необходимость более чёткого определения места муниципалитетов в системе публичной власти, актуальной остаётся преодоление традиций «административной опеки» над ними.

Большинство экспертов, занимающихся исследованием рассматриваемых вопросов, считают необходимым разделить компетенции и обеспечить полномочия определёнными материальными средствами [11]. В частности, по их мнению, вертикаль власти должна заканчиваться на уровне района и рассматриваться как фактический уровень государственной власти. Поселения не должны входить в вертикаль

власти. Отношения муниципальной власти и населения должны ограничиваться координацией их деятельности, оказанием методической и иной помощью.

Изучив мнения представителей исполнительной власти районов, можно отметить, что данная вертикаль власти должна охватывать все ее этажи. Однако под самой вертикалью они имеют в виду не полное подчинение поселений районам, районам регионам, регионам государству, а четко построенную систему государственного управления, включающими в себя управление такими вопросами, как жилищно-коммунальное хозяйство, образование, культура, здравоохранение, социальная защита. На сегодняшний день закреплённая в конституции самостоятельность органов местного самоуправления не согласуется логически с решением вышеуказанных вопросов. Например, на практике весьма сомнительна возможность своевременного получения полной информации по вопросам управления, принятия и исполнения решений [5].

По мнению специалистов, изучающих органы местного самоуправления, существует формальная и условная видимость муниципальной автономии, её независимости и ответственности, в итоге на практике складывается совсем другая ситуация. В частности федеральный центр, наделяя органы местного самоуправления полномочиями, не предусмотрел системы распределения власти и собственности, которая могла бы обеспечить эффективное выполнение данных функций, при этом ответственность перекладывается на муниципалитеты [4].

Итак, в связи с построением региональных вертикалей власти и проведением политики централизации управления наносится ущерб системе местного самоуправления, что создаёт серьёзные риски для государства. Главным из них представляется концентрация чрезмерных властных полномочий в руках региональных администраций. Как следствие возможно дальнейшее перераспределение собственности в её пользу, вывод имущества с муниципального уровня на региональный с последующей его приватизацией. Возможен также риск торможения тех преобразований, которые можно, согласно принципу субсидиарности, можно и нужно проводить на местном уровне [1, с. 2–5].

Наконец, ущемление местного самоуправления может иметь негативные последствия для безопасности государства. В случае возникновения массового общественного недовольства невозможно будет «купировать» его на местном уровне, ответственность будет переложена на региональные и центральные власти.

Учитывая вышеперечисленные факты, можно предположить, что на сегодняшний день является вполне оправданным пересмотр сложившейся системы властных отношений путем последовательного движения к децентрализации. Для того чтобы применить данный подход на практике, необходимо наладить систему управления с чётким распределением компетенций между федерацией, регионом, местным самоуправлением и соответствующим разграничением публичной собственности.

Регионы, в свою очередь, очень долго пытались выстроить подходящий механизм взаимодействия с органами местного самоуправления. По этой причине было принято достаточно большое количество региональных законодательных актов, затрагивающих различные сферы деятельности органов местного самоуправления. Но Президент РФ в послании к Федеральному собранию РФ в 2002 г. отметил низкое качество законодательной базы местного самоуправления [9].

По мнению автора, сделанные В.В. Путиным оценки состояния местного самоуправления справедливы, а указанные пути совершенствования отношений между уровнями управления могут принести и принесли существенную пользу. С исторической точки зрения улучшение законодательной базы относительно деятельности муниципалитетов, организации выборов в них произошло преимущественно в первый период его президентства [8, с. 102].

Подводя итог исследованию избирательной системы и практики ее применения в сфере местного самоуправления в г. Москве в 2000–2008 гг., можно сделать вывод о том, что на ее становление большое влияние и поддержку оказала партия «Единая

Россия». Данный факт говорит о том, что курс, выбранный Президентом России В.В. Путиным верный, ведущий к повышению стабильности, росту конкурентоспособности страны и столицы в целом. В связи с проведенными им преобразованиями процедуры выборов в органы местного самоуправления можно отметить только положительные моменты, в частности в России удалось создать действенную систему самоуправления, привести процедуру выборов к европейским стандартам, повысить прозрачность и честность процедуры выборов.

Список литературы

1. Белов В. Г. Самоуправление в условиях построения социального государства и гражданского общества / В. Г. Белов // Самоуправление. – 2010. – № 3. – С. 2–7.
2. Коваленко Н. Е. Местное самоуправление как форма демократии / Н. Е. Коваленко. – Санкт-Петербург : Санкт-Петербургский гос. ун-т экономики и финансов, 2008. – 296 с.
3. Конституция Российской Федерации. Принята Всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета. – 1993. – № 237.
4. Макаренко Б. И. Российское местное самоуправление: итоги муниципальной реформы 2003–2008 гг. Аналитический доклад Института современного развития / Б. И. Макаренко, А. Н. Максимов, Н. М. Миронов, С. А. Михеев, Д. Ф. Шавишвили. – Москва, 2008.
5. Местное самоуправление – власть или гражданское общество? – Режим доступа: <http://www.nirsi.ru/167>, свободный. – Загл. с экрана. – Яз. рус.
6. Никодимов И. Ю. Комбинаторика форм правления / И. Ю. Никодимов // Правовое поле современной экономики. – 2016. – № 2. – С. 56–59.
7. Никодимова Д. И. Инновационный подход к анализу процесса политической борьбы в органы местного самоуправления в г. Москве в 2004 и 2008 гг. / Д. И. Никодимова // Инновации и инвестиции. – 2014. – № 8. – С. 151–155.
8. Никодимова Д. И. Развитие органов местного самоуправления как одно из направлений демократизации общества / Д. И. Никодимова // Армия и общество. – 2014. – № 1 (38). – С. 102–107.
9. России нужно быть сильной и конкурентоспособной : Послание Президента РФ Путина В.В. Федеральному Собранию РФ от 18 апреля 2002 г. // Российская газета. – 2002. – № 71.
10. Правовая основа муниципальных выборов. Принципы муниципального избирательного права. – Режим доступа: <http://jurkom74.ru/materialy-dlia-ucheby/pravovaya-osnova-municipalnykh-vyborov-printcipy-municipalnogo-izbiratel'nogo-prava>, свободный. – Загл. с экрана. – Яз. рус.
11. Правовое регулирование местного самоуправления в России: состояние, проблемы, направления совершенствования. – Режим доступа: <http://www.insor-russia.ru/ru/news/2849>, свободный. – Загл. с экрана. – Яз. рус.
12. Сивицкий В. А. Основные положения о местном самоуправлении. Полномочия органов государственной власти относительно местного самоуправления / В. А. Сивицкий. – Режим доступа: <http://cmo.khabkrai.ru/1-osnovnye-polozheniya-o-mestnom-samoupravlenii-po>, свободный. – Загл. с экрана. – Яз. рус.
13. О ратификации Европейской хартии местного самоуправления : Федеральный закон от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 15. – Ст. 1695.
14. Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ : Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Российская газета. – 2003. – № 202.

References

1. Belov V. G. Samoupravlenie v usloviyakh postroeniya sotsialnogo gosudarstva i grazhdanskogo obshchestva [Self-government in the conditions of the building a social state and civil society]. *Samoupravlenie* [Government], 2010, no. 3, pp. 2–7.
2. Kovalenko N. E. *Mestnoe samoupravlenie kak forma demokratii* [Local self-government as a form of democracy]. St. Petersburg, Saint-Petersburg State University of Economics and Finance Publ., 2008, 296 p.
3. Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii. Prinyata Vsenarodnym golosovaniem 12 dekabrya 1993 g. [The Constitution of the Russian Federation. Adopted by the All-People Vote on December 12, 1993]. *Rossiyskaya gazeta* [Russian newspaper], 1993, no. 237.

4. Makarenko B. I. *Rossiyskoe mestnoe samoupravlenie: itogi munitsipalnoy reformy 2003–2008 gg. Analiticheskiy doklad Instituta sovremennogo razvitiya* [Russian local government: the results of the municipal reform 2003–2008. Analytical report of the Institute of modern development]. Moscow, 2008.

5. *Mestnoe samoupravlenie – vlast ili grazhdanskoe obshchestvo?* [Is local government a government or a civil society?]. Available at: <http://www.nirsi.ru/167>.

6. Nikodimov I. Yu. *Kombinatorika form pravleniya* [Combinatorics forms of government]. *Pravovoe pole sovremennoy ekonomiki* [The legal field of modern economy], 2016, no. 2, pp. 56–59.

7. Nikodimova D. I. *Innovatsionny podkhod k analizu protsessa politicheskoy borby v organy mestnogo samoupravleniya v g. Moskve v 2004 i 2008 gg.* [An innovative approach to the analysis of the political struggle process in the local government in Moscow in 2004 and 2008]. *Innovatsii i investitsii* [Innovation and Investment], 2014, no. 8, pp. 151–155.

8. Nikodimova D. I. *Razvitie organov mestnogo samoupravleniya kak odno iz napravleniy demokratizatsii obshchestva* [The development of local government as one of the directions of the democratization of society]. *Armiya i obshchestvo* [Army and Society], 2014, no. 1 (38), pp. 102–107.

9. *Poslanie Prezidenta RF Putina V. V. Federalnomu Sobraniyu RF ot 18 aprelja 2002 g.:* “Rossii nuzhno byt silnoy i konkurentosposobnoy” [The message from the President of the Russian Federation Putin V.V. to the Federal Assembly of the Russian Federation of April 18, 2002 "Russia needs to be strong and competitive"]. *Rossiyskaya gazeta* [Russian newspaper], 2002, no. 71.

10. *Pravovaya osnova munitsipalnykh vyborov. Printsipy munitsipalnogo izbiratel'nogo prava* [The legal basis for municipal elections. Principles of municipal electoral law] Available at: <http://jurkom74.ru/materialy-dlia-ucheby/pravovaia-osnova-munitsipalnykh-vyborov-printcity-munitcipalnogo-izbiratel'nogo-prava>.

11. *Pravovoe regulirovanie mestnogo samoupravleniya v Rossii: sostoyanie, problemy, napravleniya sovershenstvovaniya* [The legal regulation of local government in Russia: state, problems, areas of improvement]. Available at: <http://www.insor-russia.ru/ru/news/2849>.

12. Sivitskiy V. A. *Osnovnye polozheniya o mestnom samoupravlenii. Polnomochiya organov gosudarstvennoy vlasti odnositelno mestnogo samoupravleniya* [The basic provisions about the local government. The powers of the public authorities regarding local government] Available at: <http://cmo.khabkrai.ru/1-osnovnye-polozheniya-o-mestnom-samoupravlenii-po>.

13. *Federalnyy zakon ot 11 aprelya 1998 g. № 55-FZ “O ratifikatsii Evropeyskoy khartii mestnogo samoupravleniya”* [Federal Law of April 11, 1998 No. 55-FZ "On the ratification of the European Charter of Local Government"]. *Sobranie zakonodatelstva RF* [Collection of Legislation of the Russian Federation]. 1998, no. 15, article 1695.

14. *Federalnyy zakon ot 6 oktyabrya 2003 g. No. 131-FZ “Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v RF”* [Federal Law of October 6, 2003 No. 131-FZ "On general principles of the organization of local government in the Russian Federation"]. *Rossiyskaya gazeta* [Russian newspaper], 2003, no. 202.