

УДК 342.81

DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2022.1/9023>

## ОГРАНИЧЕНИЕ ПРАВА ВЫДВИЖЕНИЯ КАНДИДАТУРЫ НА МУНИЦИПАЛЬНЫХ ВЫБОРАХ ПО ОСНОВАНИЯМ, НЕ СВЯЗАННЫМ С ПРАВОНАРУШЕНИЕМ

А. В. Колесников

*Саратовская государственная юридическая академия*

Поступила в редакцию 28 октября 2021 г.

**Аннотация:** критически анализируются нормы-основания завуалированного временного ограничения пассивного избирательного права при проведении муниципальных выборов в представительный орган местного самоуправления и на должность главы муниципального образования, которые явились причиной досрочного роспуска представительного органа и главы муниципалитета, избранного населением. Основой исследования является противоречие между невинным действием (бездействием) и ограничением права баллотироваться на эту же должность сразу после досрочного прекращения полномочий. Важным аспектом этой проблемы является факт отсутствия аналогичных ограничений к лицам, действительно нарушившим закон и нанесшим вред муниципальному образованию.

**Ключевые слова:** представительный орган, депутат, презумпция вины, глава муниципального образования, пассивное избирательное право, ограничение права выдвижения кандидатуры.

**Abstract:** the head of the municipality who voluntarily terminated his powers. The article critically analyzes the norms-the grounds for a veiled temporary restriction of passive suffrage during municipal elections to a representative body of local self-government and to the post of head of a municipality, which were the reason for the early dissolution of the representative body and the head of the municipality elected by the population. The basis of the study is the contradiction between an innocent act (inaction) and the restriction of the right to run for the same position immediately after the early termination of powers. An important aspect of this problem is the fact that there are no similar restrictions on persons who have actually violated the law and harmed the municipality.

**Key words:** representative body, deputy, presumption of guilt, head of the municipality, passive suffrage, restriction of the right to nominate a candidate.

В настоящее время не население, а органы государственной власти РФ имеют обширный набор инструментов привлечения органов местного самоуправления к ответственности, прекращения полномочий муниципальными органами и должностными лицами, организационного ограничения допуска к выборным должностям лиц, осуществивших при реализации своих полномочий действия (бездействие), не связанные с нарушением закона, но порицаемые государством.

Роспуск представительного органа муниципального образования, правовой основой которого является ст. 73 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 01.07.2021) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>1</sup> (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ), осуществляется законодательным органом субъекта РФ. При реализации инициативы роспуска за факт нарушения организации работы представительного органа (ч. 2.1 и 2.2 ст. 73 Федерального закона № 131-ФЗ) достаточно судебного решения, а при инициативе роспуска за конституционный деликт (ч. 1 ст. 73) необходимо второе судебное решение, устанавливающее факт неисполнения представительным органом первого решения суда.

Компетенцией по инициативе роспуска обладает только высшее должностное лицо субъекта РФ (далее – губернатор). Законодательный орган, будучи коллективным, имеет дискрецию в отношении результата принимаемого в голосовании решения, хотя лишь играет роль исполнителя реализации инициативы губернатора. По мнению А. А. Уварова, «поскольку под законом понимают нормативный правовой акт, применение этого термина в качестве наименования решения о роспуске конкретного представительного органа местного самоуправления свидетельствует о возникновении нового, ненормативного вида этих актов, что противоречит общей теории права»<sup>2</sup>.

Статья 73 не содержит слов «может внести проект закона о роспуске», а оперирует четкой формулировкой «вносит», обозначающей обязанность губернатора (при наличии оснований) внести на рассмотрение законодательного органа субъекта РФ проект закона о роспуске представительного органа. Срок внесения – три месяца. Если срок пропущен, то внесение такого проекта будет незаконным. Ответственность губернатора за просрочку не установлена. Из чего следует, что наличие обязанности внести проект закона о роспуске нивелирован наличием срока такой обязанности и отсутствием ответственности за просрочку. Тем самым губернатор получает дискрецию в вопросе выдвижения инициативы роспуска представительного органа, если он к нему лоялен, а представительный орган муниципалитета, имеющий политическую поддержку губернатора, получает негласную возможность издавать незаконные нормативные правовые акты либо не осуществлять свою работу более трех месяцев. В связи с этим, по мнению Е. Г. Кольцовой, «необходима деполитизация института юридической ответственности органов местного самоуправления... Законодательный орган государственной власти необходимо полностью исключить из процедуры привлечения к юридической ответственности органов местного самоуправления. Эти полномочия должны быть пере-

---

<sup>1</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822 ; 2021. № 27 (ч. 1). Ст. 5117.

<sup>2</sup> Уваров А. А. Об ответственности органов местного самоуправления // Конституционно-правовая ответственность : проблемы России, опыт зарубежных стран / под ред. С. А. Авакьяна. М., 2001. С. 372.

даны органам судебной власти как власти, по своей природе не связанной политическими решениями и предпочтениями<sup>3</sup>. Такая позиция, на наш взгляд, заслуживает внимания в условиях внесудебного вменения вины всем депутатам распускаемого представительного органа, поскольку коллективная вина не только является фактической основой роспуска органа, но и автоматически трансформируется в индивидуальную вину всех депутатов и мигрирует на его будущую гипотетическую возможность вновь быть избранным в представительный орган, распущенный по основаниям ч. 2.1 ст. 73 Федерального закона № 131-ФЗ. С одной стороны, формирование условий невозможности выбора депутата-бездельника в представительный орган нового созыва, закрепленное в ч. 2.1 ст. 73 Федерального закона № 131-ФЗ и ч. 6.1 ст. 32 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (в ред. от 04.06.2021) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 67-ФЗ), защищает права населения муниципального образования от пассивности депутатов и представительного органа, но возникает логичный вопрос – почему защита муниципального образования происходит избирательно? Почему депутаты-бездельники вновь избранного представительного органа и депутаты – нарушители закона могут заново баллотироваться в представительный орган следующего созыва? Предположений (особенно основанных на политических мотивах) достаточно много, однако само по себе избирательное отношение к правовому положению депутатов, распущенных по организационному основанию, свидетельствует, что целью государства не является стремление ограничить новый представительный орган от недобросовестных депутатов.

Похожая форма ответственности за отсутствие правомочного заседания в течение трех месяцев законодательного органа субъекта РФ предусмотрена ч. 2.1 ст. 9 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в ред. от 11.06.2021) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>4</sup> (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ). Различие заключается в том, что его роспуск осуществляется губернатором, т. е. высшим должностным лицом этого же уровня власти. «При этом никакой презумпции виновности для региональных депутатов либо последующих ограничений права выдвижения кандидатов не предусмотрено... Представляется, что столь различное правовое регулирование не может быть оправдано, в том числе в свете поправки к Конституции РФ о том, что органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации,

<sup>3</sup> *Кольцова Е. Г.* Юридическая ответственность коллегиальных органов местного самоуправления (вопросы теории и практики) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2006. С. 9.

<sup>4</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005 ; 2021. № 24 (ч. 1). Ст. 4188.

поскольку такая система должна обладать, по нашему мнению, единым подходом к ключевым принципам формирования своих составных элементов и прекращения их статуса»<sup>5</sup>. В постановлении от 4 апреля 2002 г. № 8-П Конституционный Суд РФ указал, что роспуск законодательного органа субъекта РФ «даже при наличии установленных в судебном порядке оснований применения данной меры федерального воздействия представляет собой не обязанность, а право федерального законодателя, реализующего таким образом в рамках, установленных рассматриваемым Федеральным законом, политическую волю Российской Федерации»<sup>6</sup>. То есть, как отметил И. В. Бабичев, нужно учитывать, что «закон – это продукт не только деятельности юристов, правовой деятельности, но и продукт политической деятельности»<sup>7</sup>. Следовательно, избирательное отношение к депутатам, состоящим в представительном органе, распущенном по основаниям ч. 2.1 ст. 73, скорее имеет политическую окраску и запугивающую сущность. Последующее обращение депутата в суд за доказательством своей невиновности в соответствии с ч. 4 ст. 73, таким образом, будет восприниматься как покаяние с просьбой о прощении, а судебное решение о невиновности – как принятие извинений и прощение либо отказ в такой просьбе, поскольку и законодательный орган субъекта РФ, и губернатор являются в соответствии со ст. 34 ГПК РФ<sup>8</sup> и судебной практикой<sup>9</sup> заинтересованными лицами, мнение которых учитывается судом.

Особенно примечательным в этом механизме является установление презумпции виновности депутатов в условиях не сложной возможности доказывания действительной индивидуальной вины каждого из них. Объективное вменение вины к депутатам уже после судебного заседания, явившегося юридическим основанием роспуска, на наш взгляд, не

---

<sup>5</sup> *Третьяк И. А.* Презумпции в муниципальном праве // Муниципальная служба : правовые вопросы. М., 2021. № 3. С. 24.

<sup>6</sup> По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) и Совета Республики Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея : постановление Конституционного Суда РФ от 4 апреля 2002 г. № 8-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 15. Ст. 1497.

<sup>7</sup> Круглый стол «Проблемы реализации и перспективы развития конституционной модели российского местного самоуправления» // Независимый институт выборов. URL: <http://www.vibory.ru/Publikat/steno51103.htm> (дата обращения: 26.09.2021).

<sup>8</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 46. Ст. 4532 ; 2021. № 27 (ч. 1). Ст. 5071.

<sup>9</sup> См., например: Решение Пинежского районного суда Архангельской области от 7 августа 2020 г. по делу № 2-226/2020 // Пинежский районный суд Архангельской области. URL: [http://pinegasud.arh.sudrf.ru/modules.php?name=sud\\_delo&srv\\_num=1&name\\_op=case&case\\_id=54222255&case\\_uid=80c808a2-bf87-4960-8de0-091207982876&delo\\_id=1540005](http://pinegasud.arh.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=54222255&case_uid=80c808a2-bf87-4960-8de0-091207982876&delo_id=1540005) (дата обращения: 27.09.2021).

оправдано, хотя многие ученые считают его «вполне допустимым»<sup>10</sup> и «обоснованным устанавливаемым приоритетом в конкуренции конституционных ценностей»<sup>11</sup>. Вместе с тем в данном случае виновность порождает не судебное решение, а закон о роспуске, поскольку в суде доказываемся не вина депутатов, а наличие факта непроведения полномочного заседания представительным органом более трех месяцев. Затем ч. 6.1 ст. 32 и ч. 3 ст. 33 Федерального закона № 67-ФЗ обязывают распущенных депутатов, желающих баллотироваться в новый представительный орган, доказать свою невиновность в судебном порядке, поскольку закон о роспуске устанавливает безальтернативную виновность депутатов. Существующая законодательная модель вместо принятия единичного судебного решения, предусматривающего вину конкретных лиц, загружает судебную систему и предусматривает индивидуальное обращение множества депутатов в суд с целью доказывания своей невиновности в бездействии представительного органа. Так, судья Сортавальского городского суда Республики Карелия С. В. Мирошник посвятил 24, 26 и 27 декабря 2019 г. рассмотрению соответствующих дел (№ 2-1070/2019<sup>12</sup>, № 2-1080/2019<sup>13</sup>, № 2-1086/2019<sup>14</sup>, № 2-1087/2019<sup>15</sup>, № 2-1090/2019<sup>16</sup>), в

<sup>10</sup> Чаннов С. Е. Развитие конституционной ответственности депутатов представительных органов власти // Актуальные проблемы российского права. М., 2018. № 4. С. 46.

<sup>11</sup> Третьяк И. А. Презумпции в муниципальном праве. С. 25.

<sup>12</sup> Решение Сортавальского городского суда Республики Карелия от 24 декабря 2019 г. по делу № 2-1070/2019 // Сортавальский городской суд Республики Карелия. URL: [http://sortavalsky.kar.sudrf.ru/modules.php?name=sud\\_delo&srv\\_num=1&name\\_op=case&case\\_id=56212217&case\\_uid=15bc52f-3014-4f34-a979-2513c8eb98ea&delo\\_id=1540005](http://sortavalsky.kar.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=56212217&case_uid=15bc52f-3014-4f34-a979-2513c8eb98ea&delo_id=1540005) (дата обращения: 29.09.2021).

<sup>13</sup> Решение Сортавальского городского суда Республики Карелия от 24 декабря 2019 г. по делу № 2-1080/2019 // Сортавальский городской суд Республики Карелия. URL: [http://sortavalsky.kar.sudrf.ru/modules.php?name=sud\\_delo&srv\\_num=1&name\\_op=case&case\\_id=56214357&case\\_uid=e837d761-c92f-40a2-ae01-e514c2ddf857&delo\\_id=1540005](http://sortavalsky.kar.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=56214357&case_uid=e837d761-c92f-40a2-ae01-e514c2ddf857&delo_id=1540005) (дата обращения: 29.09.2021).

<sup>14</sup> Решение Сортавальского городского суда Республики Карелия от 26 декабря 2019 г. по делу № 2-1086/2019 // Сортавальский городской суд Республики Карелия. URL: [http://sortavalsky.kar.sudrf.ru/modules.php?name=sud\\_delo&srv\\_num=1&name\\_op=case&case\\_id=56214224&case\\_uid=f7a73b8a-055e-4c75-a7c7-22c39bcb15dc&delo\\_id=1540005](http://sortavalsky.kar.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=56214224&case_uid=f7a73b8a-055e-4c75-a7c7-22c39bcb15dc&delo_id=1540005) (дата обращения: 29.09.2021).

<sup>15</sup> Решение Сортавальского городского суда Республики Карелия от 26 декабря 2019 г. по делу № 2-1087/2019 // Сортавальский городской суд Республики Карелия. URL: [http://sortavalsky.kar.sudrf.ru/modules.php?name=sud\\_delo&srv\\_num=1&name\\_op=case&case\\_id=56214210&case\\_uid=c6d924c9-e510-4a3f-a201-51c48ee59664&delo\\_id=1540005](http://sortavalsky.kar.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=56214210&case_uid=c6d924c9-e510-4a3f-a201-51c48ee59664&delo_id=1540005) (дата обращения: 29.09.2021).

<sup>16</sup> Решение Сортавальского городского суда Республики Карелия от 27 декабря 2019 г. по делу № 2-1090/2019 // Сортавальский городской суд Республики Карелия. URL: [http://sortavalsky.kar.sudrf.ru/modules.php?name=sud\\_delo&srv\\_num=1&name\\_op=case&case\\_id=56214371&case\\_uid=99d7b056-649c-4412-b59f-0574c583ab04&delo\\_id=1540005](http://sortavalsky.kar.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=56214371&case_uid=99d7b056-649c-4412-b59f-0574c583ab04&delo_id=1540005) (дата обращения: 29.09.2021).

которых, помимо доказывания наличия или отсутствия вины и вывода (очень малая часть решения), текст идентичен.

Фактически п. 4 ст. 73 Федерального закона № 131-ФЗ устанавливает ограничение пассивного избирательного права, но юридически это происходит завуалировано. Статья 4 Федерального закона № 67-ФЗ включает в себя все случаи ограничения пассивного избирательного права, но оснований, установленных ч. 2.1 ст. 73 Федерального закона № 131-ФЗ, там нет. Запрет на выдвижение своих кандидатур для депутатов распущенного представительного органа по основаниям ч. 2.1 ст. 73 можно найти в ч. 6.1 ст. 32 и ч. 3 ст. 33 Федерального закона № 67-ФЗ. Статья 32, в которой должны устанавливаться полномочия различных субъектов права на выдвижение кандидатов в депутаты (т. е. тех, кто может выдвинуть кандидатуры), в своих девяти частях (за исключением ч. 1, 2, 3, 9 и 10) фактически формирует условия временного ограничения пассивного избирательного права. Этих положений до 2012 г. не было, и статья выполняла регулирующую роль в соответствии со своим названием. Часть 3 ст. 33 перечисляет ряд документов, которые необходимо представить вместе с заявлением о выдвижении в качестве кандидата. Среди них решение суда, устанавливающее факт невиновности кандидата в роспуске представительного органа, вступившее в законную силу. Примечательно, что в соответствии с ч. 4 этой же ст. 33 в избирательных округах с нормой представительства не более пяти тыс. человек требуемое решение суда в избирательную комиссию можно не представлять (если это не установлено региональным законом). Это должно означать один из двух вариантов:

– либо в муниципалитетах с такими округами допускается выдвижение кандидатов из числа депутатов распущенного представительного органа без проведения судебного заседания, доказывающего невиновность депутата;

– либо избирательная комиссия округа самостоятельно выясняет факт обращения такого кандидата в суд и результат решения судебного органа.

Существующий механизм требует концептуальных изменений. В действующей парадигме процесса судебного доказывания бездействия представительного органа выясняются причины такого бездействия; исследуются протоколы проводимых заседаний, в которых отсутствовал кворум; количество и данные депутатов, присутствующих либо отсутствующих на заседании. При этом «согласно ч. 2 ст. 61 ГПК РФ обстоятельства, установленные вступившим в законную силу судебным постановлением по ранее рассмотренному делу, обязательны для суда. Указанные обстоятельства не доказываются вновь и не подлежат оспариванию при рассмотрении другого дела, в котором участвуют те же лица»<sup>17</sup>. Поэтому суть ч. 4 ст. 73 Федерального закона № 131-ФЗ об индивидуальном до-

---

<sup>17</sup> Решение Сортавальского городского суда Республики Карелия от 27 декабря 2019 г. по делу № 2-1090/2019.

казывании невиновности каждым депутатом (с учетом отсутствия аналогичных обязанностей у депутатов регионального уровня), на наш взгляд, носит организационно-политический характер, освобождающий государственную власть от дальнейших хлопот с доказыванием вины. Вместе с тем процедура вменения вины депутатам юридически не верная. Для юридически правильного ограничения права недобросовестного депутата на новое избрание более перспективным представляется применение следующего алгоритма:

- 1) обращение заинтересованными лицами в суд с целью доказывания наличия основания роспуска;
- 2) принятие судом решения о бездействии представительного органа в течение трех месяцев;
- 3) роспуск представительного органа;
- 4) заявление заинтересованных лиц в суд о выявлении виновных в длительном бездействии и роспуске представительного органа и принятии решения о временном ограничении этих лиц пассивного избирательного права и (если необходимо) права занимать государственные и муниципальные должности.

Это соответствует ч. 7 ст. 4 Федерального закона № 67-ФЗ. Такое заявление необходимо вносить в суд именно после роспуска представительного органа. Во-первых, в первом судебном заседании не доказывается вина конкретного депутата, а лишь факт бездействия представительного органа. Во-вторых, если орган после положительного решения суда о наличии оснований роспуска не был распущен, то и вину депутатов доказывать нет необходимости.

Изменение концептуального подхода и внедрение соответствующего алгоритма позволило бы:

- 1) избежать спорного вменения вины с отступлением от принципа презумпции невиновности. В публичном праве это очень актуально для коллегиального органа. Депутат – это член представительного органа, являющегося публичным коллективным образованием. Проведение заседания зависит от воли всех членов. Презюмировать виновность депутата означает заранее предрешать, что он «несет ответственность за внешние, не зависящие от него обстоятельства... Понятие «ответственность» можно определить как обязательство принимать последствия своего выбора... Субъект тогда заслуживает воздаяния, когда понимает смысл совершаемых поступков и их последствия для окружающих и самого себя»<sup>18</sup>. Иной подход допускает незаконное наказание невиновного;

- 2) осуществить ограничение пассивного избирательного права у депутатов, виновных в роспуске представительного органа, влекущее запрет на замещение иных выборных государственных и муниципальных должностей. Надо отметить, что именно это и не выгодно губернатору;

---

<sup>18</sup> Сорокин В. В., Кутявина М. Н. Основания юридической ответственности : новые подходы // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 9 (94). С. 52–53.

3) ограничивать пассивное избирательное право и право занимать государственные и муниципальные должности только в случаях действительной заинтересованности государства;

4) создать условия для более ответственного отношения депутатов к выполняемым обязанностям;

5) разгрузить судебную систему;

6) получить населению законную возможность также обратиться в суд с требованием ограничения пассивного избирательного права (а если прописать в законодательстве, то и иных государственных и муниципальных должностей) для безответственных выборных лиц;

7) гармонизировать и сократить объем законодательства, поскольку предлагаемый алгоритм можно распространить не только на депутатов распускаемых представительных органов, но и глав муниципальных образований, высших должностных лиц и законодательный орган субъекта РФ.

Продолжением государственного участия в организации муниципальной власти через избирательный процесс являются ограничения выдвижения лицом своей кандидатуры на должность главы муниципалитета. Часть 6 ст. 32 Федерального закона № 67-ФЗ содержит ряд оснований досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования, при которых это же лицо не имеет права баллотироваться на данную должность вновь, сразу же после прекращения полномочий. Однако к ним относятся не только нарушения, повлекшие отрешение от должности, но и отставка по собственному желанию, которая может быть сопряжена с переходом (избранием) на другую должность, не совместимую с полномочиями главы муниципального образования.

Размещение временных запретов на участие в выборах распущенного представительного органа и на должность отрешенного главы муниципального образования не в ст. 4, а в ч. 6 и 6.1 ст. 32 Федерального закона № 67-ФЗ не случайно. Истинное содержание мотивов от деления этих оснований от ограничений пассивного избирательного права проявляется как изображение на фотографической бумаге в процессе исследования правоприменительной практики. Например, кассационное определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 19 августа 2020 г. № 88А-13322/2020<sup>19</sup> позволяет сделать вывод, что ограничение пассивного избирательного права перекрывает допуск к участию во всех выборах и конкурсных процедурах на выборные муниципальные должности. В отличие от ограничения пассивного избирательного права исследуемая локализация прав, закрепленная в ч. 6 и 6.1 ст. 32 Федерального закона № 67-ФЗ, распространяется только на прямые муниципальные выборы. Эти нормы позволяют лицам, лишившимся муниципальных должностей, участвовать в выборах на другие должности, в конкурсе на долж-

---

<sup>19</sup> Восьмой кассационный суд общей юрисдикции. URL: [https://8kas.sudrf.ru/modules.php?name=sud\\_delo&srv\\_num=1&name\\_op=doc&number=7894926&delo\\_id=2800001&new=2800001&text\\_number=1](https://8kas.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=7894926&delo_id=2800001&new=2800001&text_number=1) (дата обращения: 29.09.2021).

ность главы муниципального образования (даже если это лицо попадает под действие ч. 6 ст. 32 Федерального закона № 67-ФЗ) и в конкурсах на другие муниципальные и государственные должности. Ограничение пассивного избирательного права таких полномочий не предоставляет, так как глава муниципального образования должен ими обладать независимо от способа избрания. Таким образом, пассивное избирательное право становится способом политической борьбы, а ограничения, установленные в ч. 6 и 6.1 Федерального закона № 67-ФЗ, скорее относятся к способам временного наказания лиц, нарушивших организационные правила поведения на должности. Такие временные ограничения позволяют слишком самостоятельным главам муниципалитетов осознать свое место в системе управления.

Рассматриваемая норма представляет собой наказание в виде временного ограничения организационных прав лица, покинувшего пост главы муниципалитета по собственному желанию, на выдвижение своей кандидатуры на эту же должность, освобожденную в связи с указанными обстоятельствами. Формально это ограничение не является лишением пассивного избирательного права, но фактически является таковым на период замещения этой должности другим лицом. Соответствующее ограничение можно приравнять к организационно-политическому наказанию без нарушения, поскольку применяется оно исключительно к лицам, замещающим должность на основе всеобщего избирательного права. Если речь идет об избрании конкурсного главы муниципалитета, то эти ограничения не действуют. Тем самым губернаторы получают возможность переводить конкурсных глав муниципальных образований с одного муниципалитета в другое и даже обратно в предыдущее муниципальное образование в течение короткого промежутка времени. То есть это не коллизия, а норма, понижающая привлекательность статуса главы муниципалитета, выбранного населением, и организационно ограничивающая права политиков местного масштаба, поддерживаемых населением. В отличие от избранного населением конкурсный глава муниципального образования дает губернатору возможность сформировать доминацию. С помощью таких конкурсных должностных лиц он осуществляет необходимый ему организационный дебют для формирования подконтрольной ему команды глав муниципалитетов на территории субъекта РФ.

В связи с этим представляется интересной практика реализации п. 7 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ, обязывающей включение в устав муниципального образования сведений об определении лица, временно исполняющего полномочия главы муниципального образования в случае его досрочной отставки. Так, в соответствии с ч. 11 ст. 25 Устава Энгельсского муниципального района Саратовской области «в случае досрочного прекращения полномочий главы Энгельсского муниципального района либо применения к нему по решению суда мер процессуального принуждения в виде заключения под стражу или временного отстранения от должности его полномочия в полном объеме до избрания нового главы Энгельсского муниципального района возлагаются на лицо, опре-

деляемое Собранием депутатов Энгельского муниципального района»<sup>20</sup>. Конкретное лицо из лиц, замещающих муниципальные должности в районе не установлено. Другой пример – Устав города Саратова<sup>21</sup>, в котором решением Саратовской городской Думы<sup>22</sup> была исключена из Устава ч. 2 ст. 32, возлагающая обязанности временного выполнения полномочий главы муниципального образования (в случае досрочного прекращения им полномочий) на его заместителя. Дополнительного правового регулирования по этому вопросу в дальнейшем не произошло. В настоящее время устав не определяет временно исполняющего обязанности главы муниципального образования. Эти нормы позволяют губернатору лоббировать аффилированное лицо на должность временно исполняющего обязанности, которое впоследствии избирают уже на конкурсе. Так складывается современная практика в некоторых регионах. Нормы отмеченных уставов, на наш взгляд, содержат признаки коррупциогенного фактора, закрепленного в п. «а» и «ж» ст. 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов и проектов нормативно-правовых актов, поскольку либо вообще не осуществляют предписанного правового регулирования, либо не содержат четких данных о временно исполняющем обязанности и закрепляют широкие дискреционные полномочия представительного органа.

Для минимизации решающего государственного участия в продвижении на должность главы муниципального образования лиц, не заинтересованных в развитии муниципального образования, но поддерживаемых губернатором, необходимо введение в качестве критерия к выборным лицам, замещающим муниципальные должности, ценза оседлости, применяемого во многих странах мира. Такой ценз применяется и к кандидатам на должность Президента РФ. Учитывая особенности российской ментальности, нашей политической и управленческой системы, помимо регистрации в муниципальном образовании нужно предусмотреть срок проживания в муниципальном образовании, чтобы не формировать прецедент «мнимого жителя», поселившегося накануне выборов.

<sup>20</sup> Устав Энгельского муниципального района Саратовской области : принят на Референдуме 22 декабря 1996 г. (в ред. от 28.04.2021) : зарегистрирован в Минюсте РФ по Саратовской области 28.12.2010 № RU645380002010004 // Энгельский муниципальный район Саратовской области. URL: <https://www.engels-city.ru/emrustav> (дата обращения: 22.10.2021).

<sup>21</sup> Решение Саратовской городской Думы от 18 декабря 2005 г. № 67-649 (в ред. от 28.05.2021) «Об Уставе муниципального образования “Город Саратов”» : зарегистрировано в ГУ Минюста РФ по Приволжскому федеральному округу 20.12.2005 № RU643040002005002 // Саратовская панорама. Спецвып. 2005. № 14(44) ; 2021. № 59.

<sup>22</sup> Решение Саратовской городской Думы от 30 июля 2015 г. № 48-544 «О внесении изменений в Устав муниципального образования “Город Саратов”» : зарегистрировано в ГУ Минюста РФ по Приволжскому федеральному округу 19.08.2015 № RU643040002015002 // Саратовская панорама. Спецвып. 2015. № 33 (1012).

Через призму избирательных ограничений проявляется организационно-политический механизм формирования централизованной системы публичной власти. Его характеризуют следующие черты:

- он не имеет унификации на различных уровнях правового регулирования, что свидетельствует о наличии иерархии в системе органов публичной власти;
- отсутствуют единые принципы и подходы к организации отдельных компонентов публичной власти;
- порождает зависимость органов нижестоящего уровня от вышестоящих органов;
- не учитывает мнения населения территории;
- основания ограничения для сходных по значимости, но разноуровневых органов и должностных лиц не аналогичны;
- наказание в качестве ограничения могут наступать в условиях отсутствия нарушения. Это квалифицирует их как санкции организационно-политического характера.

Таким образом, государство формирует удобный для себя механизм организации публичной власти на муниципальном уровне не только посредством императивного правового регулирования формирования модели муниципального управления, не учитывающего мнения населения, но и посредством различных механизмов элективного ограничения пассивного избирательного права, вменения вины в условиях отсутствия проступка и навязывания правил прекращения полномочий по собственному желанию.

### Библиографический список

*Кольцова Е. Г.* Юридическая ответственность коллегиальных органов местного самоуправления (вопросы теории и практики) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2006. 32 с.

Круглый стол «Проблемы реализации и перспективы развития конституционной модели российского местного самоуправления» // Независимый институт выборов. URL: <http://www.vibory.ru/Publikat/steno51103.htm>

*Сорокин В. В., Кутявина М. Н.* Основания юридической ответственности : новые подходы // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 9 (94). С. 51–57.

*Третьяк И. А.* Презумпции в муниципальном праве // Муниципальная служба : правовые вопросы. М. : Юрист, 2021. № 3. С. 22–25.

*Уваров А. А.* Об ответственности органов местного самоуправления // Конституционно-правовая ответственность : проблемы России, опыт зарубежных стран / под ред. С. А. Авакьяна. М. : Изд-во Моск. ун-та, 2001. С. 366–373.

*Чаннов С. Е.* Развитие конституционной ответственности депутатов представительных органов власти // Актуальные проблемы российского права. М., 2018. № 4. С. 41–47.

## References

*Koltsova E. G.* Legal responsibility of collegial bodies of local self-government (issues of theory and practice): abstract of dis... cand. jurid. sciences'. Kazan, 2006. 32 p.

Round table «Problems of implementation and prospects of development of the constitutional model of Russian local self-government» // Independent Institute of Elections. URL: <http://www.vibory.ru/Publikat/steno51103.htm>

*Sorokin V. V., Kutyavina M. N.* Bases of legal responsibility: new approaches // Actual problems of Russian law. 2018. № 9 (94). P. 51–57.

*Tretyak I. A.* Presumptions in municipal law // Municipal service: legal issues. Moscow. : Lawyer, 2021. № 3. P. 22–25.

*Uvarov A. A.* On the responsibility of local self-government bodies // Constitutional and legal responsibility: problems of Russia, experience of foreign countries / Edited by S. A. Avakyan. M. : Publishing House of the Moscow University, 2001. P. 366–373.

*Channov S. E.* Development of constitutional responsibility of deputies of representative authorities // Actual problems of Russian law. M., 2018. № 4. P. 41–47.

### **Для цитирования:**

*Колесников А. В.* Ограничение права выдвижения кандидатуры на муниципальных выборах по основаниям, не связанным с правонарушением // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2022. № 1(48). С. 31–42. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2022.1/9023>

### **Recommended citation:**

*Kolesnikov A. V.* Restriction of the right to nominate candidates for municipal elections on grounds unrelated to the offense // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2022. № 1 (48). P. 31–42. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2022.1/9023>

*Саратовская государственная юридическая академия*

*Колесников А. В., кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и муниципального права, почетный работник высшего профессионального образования РФ*

*E-mail: kaviras@yandex.ru*

*Saratov State Law Academy*

*Kolesnikov A. V., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Administrative and Municipal Law Department, Honorary Worker of Higher Professional Education of the Russian Federation*

*E-mail: kaviras@yandex.ru*