

УДК 32

К вопросу о применении ценза оседлости в системе местного самоуправления

Рыгина Екатерина Васильевна

Аспирант,
Волгоградский институт управления,
Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации,
119571, Российская Федерация, Москва, просп. Вернадского, 82-84;
e-mail: Ekaterina_Rygina@mail.ru

Аннотация

В научно-экспертных сообществах, политических кругах и средствах массовой информации активно обсуждается непрерывный процесс реформирования местного самоуправления в России на протяжении последних нескольких лет. Институт местного самоуправления в его истинном значении продолжает формироваться как один из основных элементов системы регулирования отношений между населением и властью. Статья посвящена изучению дискуссионного вопроса использования ценза оседлости в практике формирования представительных и исполнительных органов местного самоуправления. На основе анализа выявлены недостатки действующего избирательного законодательства в области установления и применения ограничений пассивных избирательных прав на муниципальном уровне России. Обусловлена целесообразность использования ограничения на пассивное избирательное право для современной политической ситуации в России. Автор, изучая зарубежный и отечественный опыт применения ценза оседлости на различных уровнях власти, определяет актуальные направления реформирования законодательства о муниципальных выборах. Анализ зарубежного и отечественного опыта применения ценза оседлости на различных уровнях власти, как в активном, так и в пассивном избирательном праве позволяет сформулировать ряд предложений. Во-первых, целесообразно закрепить в избирательном законодательстве Российской Федерации ценз оседлости, как для представительных, так и для исполнительных органов местного самоуправления. Во-вторых, необходимо установить пределы ценза оседлости, например, от 1 года до 3 лет. В-третьих, позволить населению самому принимать решения о применении и временных рамках ценза оседлости в рамках референдума и иных формах прямого волеизъявления граждан.

Для цитирования в научных исследованиях

Рыгина Е.В. К вопросу о применении ценза оседлости в системе местного самоуправления // Теории и проблемы политических исследований. 2017. Том 6. № 6А. С. 52-58.

Ключевые слова

Местное самоуправление, избирательный ценз, ценз оседлости, непосредственные формы демократии, муниципальные выборы, реформа местного самоуправления.

Введение

Ценз оседлости устанавливается законом в качестве требования и предполагает обладание активным или пассивным избирательным правом лишь после того, как гражданин проживет в данной местности или стране определенное время. Ограничение позволяет принимать участие в выборах только той части населения, которая хотя бы минимально знакома с проблемами территории. Активное избирательное право направлено на выражение мнения населением относительно важных жизненных вопросов посредством выборов, референдумов, сходов, публичных слушаний, собраний, опросов и других форм непосредственной демократии.

В то время как народные избранники, используя пассивное избирательное право, определяют приоритетность решения задач, поставленных перед ними населением. Проживание на территории в течение достаточно короткого периода вероятно позволит человеку определить основные проблемы, касающиеся его лично, но только знание местных исторических, культурных, географических, хозяйственных и иных особенностей поможет выборному должностному лицу работать на благо избирателей.

Зарубежный и отечественный опыт применения ценза оседлости

Зарубежный опыт применения ценза оседлости разнообразен в виду геополитических и историко-культурных особенностей стран. Например, во Франции для голосования на всеобщих выборах установлен ценз оседлости, равный 6 месяцам (прожить нужно в коммуне – низовой территориальной единице), а в Новой Зеландии – 3 месяца, которые нужно прожить на территории избирательного участка. [Страшун, 2000, 220] В Дании избирательными правами на местных выборах обладают иностранные граждане, проживающие на территории страны не менее 3 лет до даты голосования. [Ракитская, 2009, 249]

Ценз оседлости в активном избирательном праве в Японии формально предусмотрен для местных выборов, но фактически в своеобразной форме применяется и на парламентских выборах (непрерывное проживание в течение 3 месяцев для регистрации в списки избирателей). [Кузнецова, 2009, 371] Таким образом, применение подобного рода ограничения не является редкостью и достаточно активно используется в зарубежном политическом пространстве, в том числе, в муниципальном самоуправлении. Развитые зарубежные страны накопили полезный политический опыт, который можно позаимствовать с учетом специфических особенностей России. Реформа, вводящая ценз оседлости на территории Российской Федерации для местного уровня власти, видится целесообразной, особенно если дать возможность самому населению решать вопрос о введении ограничений.

В настоящее время Конституция Российской Федерации устанавливает ценз оседлости для выборов на должность Президента Российской Федерации (не менее 10 лет), обосновывая ограничение безопасностью политического поля от внешнего влияния. Ценз оседлости для представительных органов власти на федеральном уровне был введен в середине 2014 года. Ранее ценз оседлости определял условие проживания на территории соответствующего субъекта Российской Федерации в течение пяти лет подряд, непосредственно предшествующих выдвижению кандидата.

Введенная законодательная норма определяла, помимо описанного выше условия, что кандидат на должность члена Совета Федерации может прожить в совокупности 20 лет в регионе, который он будет представлять. Подобная мера позволила обеспечить реализацию принципа представительства за счет делегирования в верхнюю палату парламента лиц,

имеющих непосредственное отношение к конкретному региону. [Петров, 2014, www]

Спустя два года, летом 2016 года ценз оседлости для сенаторов претерпел некоторые изменения, с тех пор ограничения не распространяются на:

- действующих сенаторов;
- федеральных депутатов;
- военных, сотрудников прокуратуры и правоохранительных органов.

В итоге ценз оседлости не распространяется на бывших сенаторов, которые представляли субъект в течение любых пяти лет до выдвижения, и федеральных государственных служащих в своем регионе. [Петров, 2016] На этом реформы не закончились, так как уже в середине 2017 года был отменен ценз для сенаторов, у которых есть воинское звание высшего офицера или генеральское звание, либо соответствующий им классный чин юстиции. [Замахина, 2017]

Таким образом, не смотря на тенденцию смягчения ограничений, и на федеральном, и на региональном уровне государственной власти ценз оседлости применяется. Вопрос о применении ценза на уровне местного самоуправления, где принцип обязательного проживания на территории выглядит абсолютно логичным в виду определенной специфики власти, до сих пор остается в сфере исследований политического дискурса. Безусловно, антидемократический и дискриминационный характер будет носить установление чрезмерно высокого ценза оседлости, поэтому в рамках обсуждения реформы можно говорить о 1-3 летнем периоде.

Анализ исследований российских ученых

Анализируя результаты муниципальных выборов во многих регионах России, Соловьев С.Г. и Макарова З.В. делают вывод о том, что возможность использования различных механизмов денежного подкупа избирателей превращает выборы в «спектакль». В условиях абсентеистского настроения населения, получение материальной выгоды за свой «голос» становится приемлемой мерой для определенных категорий населения. По мнению авторов, подобные манипуляции порождают ситуацию, когда побеждает неподготовленный и непорядочный кандидат с большими финансовыми ресурсами. [Соловьев, Макарова, 2012, 115] На мой взгляд, подкуп голосов чаще всего стремятся использовать люди, не проживающие на территории муниципального округа, и, как следствие, не имеющие поддержки электората.

По мнению некоторых исследователей, ценз оседлости не впишется в рамки устоявшейся тенденции нескольких последних лет о неожиданных и постоянных назначениях губернаторов и глав районов, в том числе, учитывая введение непрямых выборов мэров из числа депутатов местных представительных органов. Такие меры, по мнению Антипьева К.А., снижают ответственность выборных должностных лиц перед населением и уровень авторитета муниципальной власти. [Антипьев, 2012, 20].

Изучая аспекты выборности глав муниципальных образований, Москалев А.В. и Бусыгин Л.И. предлагают упростить процедуры выдвижения и регистрации кандидатов, «очистить от барьеров» и сократить перечень документов, необходимых для регистрации кандидата, вплоть до отказа от сбора подписей на муниципальных выборах. [Москалев, Бусыгин, 2011, 34] В условиях отсутствия сформированного гражданского общества и пугающей оторванности власти от населения, подобные изменения не будут способствовать формированию эффективной системы местного самоуправления. В подобном случае туда попадут лица, использующие свое положение как трамплин (например, для попадания в региональные органы власти) или для статуса, портфолио (по сути, не исполняя свои прямые обязанности на должном уровне). Более того, учитывая нововведения в законодательстве о местном самоуправлении,

ценз оседлости должен стать условием для подачи документов в конкурсную комиссию на должность сити-менеджера, потому что идея установления ценза оседлости охватывает как представительные, так и исполнительные органы власти.

Неоднократно обсуждался на публичных площадках различного уровня вопрос введения пропорциональной избирательной системы на местных выборах, что, на мой взгляд, так же негативно отразится на перспективе будущей жизни местного сообщества. Об этом в своей статье рассуждают Михеев Д.С. и Кудрявцев В.В., акцентирующие внимание на выстраивании органов местного самоуправления в систему органов государственной власти в виду прямой зависимости депутатов от политики вышестоящих партийных органов. [Михеев, Кудрявцев, 2012, 65]

О снижении активности населения муниципальных образований в связи с применением пропорциональной избирательной системы утверждает и Трыканова С.А., учитывая отсутствие возможностей общественного контроля по отношению к выборным лицам, в том числе, ликвидацию института отзыва депутата избирателями. Полагаю, необходимым в решении вопросов местного значения придерживаться принципа, сформулированного С.А. Трыкановой: «население должно иметь возможность, если будет на то его инициатива, выразить свое мнение путем голосования, и только при отсутствии инициативы должно вступать в силу законодательное положение об учете мнения, выраженного местными депутатами, то есть представительным органом власти». [Трыканова, 2015, 48] К сожалению, во втором случае при отсутствии действующего ценза оседлости возможна ситуация, при которой жизненно важные для конкретной местности вопросы будет решать человек, не проживающий на этой территории и, зачастую, даже не сталкивающийся с подобными проблемами. Важным аргументом будет и личная ответственность перед проживающими рядом жителями, а также формирование условий своего бытия.

Современной практике местного самоуправления характерны утрированная политизация муниципальных выборов и партийный характер формирования органов местной власти, о чем свидетельствуют исследования Майковой Э.Ю. и Симоновой Е.В. Исходя из самой идеи местного самоуправления, у населения должна быть возможность оценивать не только профессиональные, но и личные качества кандидатов на выборные должности. [Майкова, Симонова, 2014, 108]. В таком случае, отсутствие ценза оседлости только усиливает безликий характер власти и снижает уровень персональной ответственности перед избирателями.

В то же время, не смотря на вышесказанное, абсолютно невозможной видится идея введения ценза по месту рождения, вдохновленная популяризацией российского патриотизма и постоянно присутствующая в средствах массовой информации последние несколько лет. Подобного рода ограничение приведет к проблеме с нехваткой квалифицированных и опытных кадров в большом количестве территорий.

Заключение

С одной стороны, любой новый избирательный ценз в какой-то степени ограничивает пассивное избирательное право и является исключением из принципа всеобщности. [Гаганов, 2014]. В то же время, ценз оседлости для органов местного самоуправления представляется автору статьи логичным нововведением, вытекающем из основной концепции самоуправления – управлять самим.

Как отмечают Долгов В.М. и Долгова Г.Н., идеология современного законодательства состоит в создании условий для самостоятельного функционирования населенных пунктов как системы жизнеобеспечения данной местности с ограниченным участием государства, в

передаче населению всех полномочий по организации своей деятельности на определенной территории. [Долгов, Долгова, 2012, 55]. В то же время, применение ценза оседлости является исключительной прерогативой федерального законодателя, что исключает возможность региональных и муниципальных властей вносить соизмеримые с местными традициями и устоявшимися социальными нормами изменения. Таким образом, экономические, юридические и организационные гарантии функционирования местного самоуправления законодательством Российской Федерации не дают уверенности в решении вопросов местного значения в полном объеме.

Очевидным является факт, что совершенствование основ местного самоуправления будет продолжаться еще не один год в поисках оптимального варианта с учетом специфических особенностей России. Анализ зарубежного и отечественного опыта применения ценза оседлости на различных уровнях власти как в активном, так и в пассивном избирательном праве позволяет сформулировать ряд предложений.

Во-первых, целесообразно закрепить в избирательном законодательстве Российской Федерации ценз оседлости как для представительных, так и для исполнительных органов местного самоуправления. Подобное нововведение будет актуальным для выборных должностных лиц вне зависимости от порядка избрания или назначения.

Во-вторых, во избежание дискриминационного и антидемократичного характера нововведения, необходимо установить пределы ценза оседлости, например, от 1 года до 3 лет. В-третьих, позволить населению самому принимать решения о применении и временных рамках ценза оседлости в рамках референдума, сходов, собраний и иных форм прямого волеизъявления граждан.

Библиография

1. Антипов К.А. Выборность и назначаемость в системе местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 9. С. 19-22.
2. Гаганов А.А. Посторонним вход запрещен. URL: <http://rusrand.ru/events/postoronnim-vhod-vospreschen>
3. Долгов В.М. Политические проблемы местного самоуправления в современной России // Власть. 2012. №8. С.54-58.
4. Замахина Т. Призыв в Совет Федерации. URL: <https://www.rg.ru/2017/07/02/dlia-kandidatov-v-senatory-iz-chisl-generalov-otmenili-cenz-osedlosti.html>
5. Майкова Э.Ю. Проблема использования механизма выборов при формировании органов местного самоуправления в современной России // Власть. 2014. №11. С.105-110.
6. Михеев Д.С. О проблемах участия граждан и общественных объединений в выборах представительного органа муниципального образования // Ученые записки Казанского университета. 2012. №4. С.60-66.
7. Москалев А.В. Некоторые аспекты выборности глав муниципальных образований и роли населения в местном самоуправлении // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2011. №3. С.30-36.
8. Петров В. Путин отменил «ценз оседлости» для некоторых кандидатов в сенаторы. URL: <https://www.rg.ru/2016/07/04/putin-otmenil-cenz-osedlosti-dlia-nekotoryh-kandidatov-v-senatory.html>
9. Петров В. Путин ужесточил условия для кандидатов в Совет Федерации. URL: <https://rg.ru/2014/06/30/cenz-site-anons.html>
10. Соловьев С.Г. К вопросу о денежном подкупе избирателей на муниципальных // Вестник ЮУрГУ. Серия: Право. 2012. №7 (266). С.112-123.
11. Страшун Б.А. (ред.) Конституционное (государственное право) зарубежных стран. М., 2000. 784 с.
12. Трыканова С.А. Перспективы развития институтов голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования: политико-правовой анализ теории и практики в субъектах Российской Федерации // Юридическая наука. 2015. №3. С.44-49.

On the application of the residence qualification in the system of local self-government

Ekaterina V. Rygina

Postgraduate,
Volgograd Management Institute,
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,
119571, 82-84 Vernadskogo av., Moscow, Russian Federation;
e-mail: Ekaterina_Rygina@mail.ru

Abstract

Scientific and expert communities, political circles and the media are actively discussing the continuous process of reforming local self-government in Russia over the past few years. The article is devoted to the study of the debatable issue of the use of the residency qualification in the practice of forming representative and executive bodies of local self-government. Based on the analysis, shortcomings of the current electoral legislation in the field of establishing and applying restrictions on passive electoral rights at the municipal level of Russia are revealed. The expediency of using restrictions on passive suffrage for the current political situation in Russia is conditioned. An analysis of the foreign and domestic experience of applying the residence qualification at various levels of power, both in active and passive electoral law, makes it possible to formulate a number of proposals. Firstly, it is expedient to consolidate the residence requirement in the electoral legislation of the Russian Federation, both for representative and executive bodies of local self-government. Secondly, it is necessary to establish the limits of the residence qualification, for example, from 1 to 3 years. Thirdly, allow the population to make decisions on the application and time limits of the residency qualification in the framework of a referendum and other forms of direct expression of the will of citizens.

For citation

Rygina E.V. (2017) K voprosu o primeneni tsenza osedlosti v sisteme mestnogo samoupravleniya [On the application of the residence qualification in the system of local self-government]. *Teorii i problemy politicheskikh issledovaniy* [Theories and Problems of Political Studies], 6 (6A), pp. 52-58.

Keywords

Local self-government, electoral qualifications, residency requirements, direct forms of democracy, municipal elections, local government reform.

References

1. Antip'ev K.A. (2012) Vybornost' i naznachaemost' v sisteme mestnogo samoupravleniya [Electivity and appointment in the system of local self-government]. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie* [State power and local self-government], 9, pp. 19-22.
2. Dolgov V.M. (2012) Politicheskie problemy mestnogo samoupravleniya v sovremennoi Rossii [Political problems of local self-government in modern Russia]. *Vlast'* [Power], 8, pp. 54-58.
3. Gaganov A.A. *Postoronnim vkhod zapreshchen* [Unauthorized entry is prohibited]. Available at:

- <http://rusrand.ru/events/postoronnim-vhod-vospreschen> [accessed 10/10/2017]
4. Maikova E.Yu. (2014) Problema ispol'zovaniya mekhanizma vyborov pri formirovanii organov mestnogo samoupravleniya v sovremennoi Rossii [The problem of using the mechanism of elections in the formation of local government in modern Russia]. *Vlast'* [Power], 1, pp. 105-110.
 5. Mikheev D.S. (2012) O problemakh uchastiya grazhdan i obshchestvennykh ob"edinenii v vyborah predstavitel'nogo organa munitsipal'nogo obrazovaniya [On the problems of participation of citizens and public associations in the elections of the representative body of the municipal formation]. *Uchenye zapiski Kazanskogo universiteta* [Proc. of Kazan University], 4, pp. 60-66.
 6. Moskalev A.V. (2011) Nekotorye aspekty vybornosti glav munitsipal'nykh obrazovaniy i roli naseleniya v mestnom samoupravlenii [Some aspects of the election of heads of municipalities and the role of the population in local government]. *Vestnik Permskogo universiteta. Yuridicheskie nauki* [Bulletin of Perm University. Juridical sciences], 3, pp. 30-36.
 7. Petrov V. Putin otmenil «tsenz osedlosti» dlya nekotorykh kandidatov v senatory [Putin abolished the "residence qualification" for some candidates for senators]. Available at: <https://www.rg.ru/2016/07/04/putin-otmenil-cenz-osedlosti-dlia-nekotorykh-kandidatov-v-senatory.html> [accessed 10/10/2017]
 8. Petrov V. Putin uzhestochil usloviya dlya kandidatov v Sovet Federatsii [Putin tightened the conditions for candidates to the Federation Council]. Available at: <https://rg.ru/2014/06/30/cenz-site-anons.html> [accessed 10/10/2017]
 9. Solov'ev S.G. (2012) K voprosu o denezhnom podkupe izbiratelei na munitsipal'nykh [On the issue of money bribery of voters at municipal]. *Vestnik YuUrGU. Seriya: Pravo* [SUSU Herald], 7 (266), pp.112-123.
 10. Strashun B.A. (ed.) (2000) *Konstitutsionnoe (gosudarstvennoe pravo) zarubezhnykh stran* [Constitutional (state law) of foreign countries]. Moscow.
 11. Trykanova S.A. (2015) Perspektivy razvitiya institutov golosovaniya po otzyvu deputata, chlena vybornogo organa mestnogo samoupravleniya, vybornogo dolzhnostnogo litsa mestnogo samoupravleniya, golosovaniya po voprosam izmeneniya granits munitsipal'nogo obrazovaniya, preobrazovaniya munitsipal'nogo obrazovaniya: politiko-pravovoi analiz teorii i praktiki v sub"ektakh Rossiiskoi Federatsii [Prospects for the development of voting institutions on the recall of a deputy, a member of an elected local self-government body, an elected official of local self-government, voting on changing the boundaries of a municipal formation, the transformation of a municipal formation: a political and legal analysis of theory and practice in the subjects of the Russian Federation]. *Yuridicheskaya nauka* [Juridical Science], 3, pp. 44-49.
 12. Zamakhina T. *Prizyv v Sovet Federatsii* [Call to the Federation Council]. Available at: <https://www.rg.ru/2017/07/02/dlia-kandidatov-v-senatory-iz-chisla-generalov-otmenili-cenz-osedlosti.html> [accessed 10/10/2017]