

К ВОПРОСУ О НЕКОТОРЫХ РОССИЙСКИХ И ЗАРУБЕЖНЫХ ПРИНЦИПАХ ПРОВЕДЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ВЫБОРОВ

© 2016 г. Леван Теймуразович Чихладзе¹,
Александр Александрович Галушкин²

В статье даны аргументированная научная позиция о том, что система управления местными делами строится в соответствии с административно-территориальным делением, единицы которого служат пространственным пределом функционирования местных органов власти; анализ некоторых российских и зарубежных принципов проведения муниципальных выборов, а также нормативных правовых актов ряда государств; исследуются мнения учёных-правоведов. Отмечается, что в некоторых странах голосование рассматривается как обязанность граждан (Австрия, Австралия). В избирательных системах зарубежных государств с целью повышения весьма низкого показателя участия в выборах законодатель упростил правила голосования. Самой распространённой формой является голосование почтой.

In the article authors explain scientific position that the control system of local affairs is under construction according to administrative-territorial division which units serve as a spatial limit of functioning of local authorities; analyze some Russian and foreign principles of municipal elections carrying and analyze regulations of the number of states; investigate opinions of scientists-jurists. Authors note that in some countries vote is considered as a duty of citizens (Austria, Australia). In the electoral systems of foreign countries for the purpose of the very low indicator of participation in elections the legislator simplified rules of vote increase. The most widespread form is vote by mail.

Ключевые слова: местное самоуправление, МСУ, местное управление, административно-территориальное деление, община, село, область, район, город, муниципальный район.

Key words: local government, LSG, local management, administrative-territorial division, community, village, area, area, city, municipal area.

Выборы представляют собой узаконенную форму прямого народного волеизъявления и, как следствие этого, выступают важнейшим проявлением народовластия на государственном, региональном и муниципальном уровнях. Через выборы граждане оказывают воздействие на государственные и муниципальные органы власти и тем самым реализуют свое право на участие в управлении государственными и местными делами.

Как справедливо отмечает известный российский государствовед М.В. Баглай, “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. Демократические выборы – это антипод гражданской войны и силового решения вопроса о власти”³.

Теории муниципального права наиболее присуща научная позиция о том, что муниципальные выборы проводятся в целях избрания депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления. Их избрание происходит на основе таких принципов, как всеобщее равное и прямое избирательное право при тайном голосовании.

Общим правилом для участия в выборах (в том числе и муниципальных) в качестве избирателя или кандидата является включение в законодательство требования наличия у данного лица гражданства соответствующей страны. Однако для постоянно проживающих иностранцев нередко делаются исключения на муниципальных выборах.

Следует отметить, что одна из особенностей организации муниципального избирательного процесса в контексте международных избирательных стандартов – наличие возможности участвовать в муниципальных выборах гражданам иностранных государств⁴. На европейском пространстве

¹ Заведующий кафедрой муниципального права Российского университета дружбы народов, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского областного университета, доктор юридических наук, доцент (E-mail: mail@munlaw.ru).
Levan Chikhladze, head of the Department of municipal law of the Russian University of peoples friendship, professor, Department of constitutional and municipal law of Moscow regional University, Doctor of Law, associate Professor (E-mail: mail@munlaw.ru).

² Заведующий кафедрой гуманитарных, социальных, экономических и информационно-правовых дисциплин МИИГУ им. П.А. Столыпина, доцент кафедры таможенного права и организации таможенной деятельности Московского государственного университета путей сообщения (МИИТ), доцент кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного областного университета, доцент международного уровня кафедры муниципального права Российского университета дружбы народов, кандидат юридических наук, доцент, член-корреспондент РАЕН (E-mail: mail@munlaw.ru).
Alexander Galushkin, head of the Department of humanities, social, economic, information and legal disciplines of MEIGU named P.A. Stolypin, associate Professor of customs law and customs activity, Moscow state University of railway engineering (МИИТ), associate Professor, Department of constitutional and municipal law of Moscow state regional University, associate Professor at international level for the municipal law Department of the Russian University of peoples friendship, PhD in Law, associate Professor, member of RANS (E-mail: mail@munlaw.ru).

³ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. Учеб. М., 2009. С. 421.

⁴ См.: Кучеренко П.А. Теория и практика реализации международных избирательных стандартов при формировании органов законодательной власти в Российской Федерации. Пермь, 2010. С. 21.

участие в муниципальных выборах иностранных граждан становится тенденцией, так как Европейская конвенция об участии иностранцев в публичной жизни на местном уровне, принятая в Страсбурге Советом Европы 5 февраля 1992 г., предусматривает возможность участия иностранцев в муниципальных выборах.

В Российской Федерации право участия иностранцев в муниципальных выборах регламентировано Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 25 июля 2002 г.⁵ (далее – Федеральный закон от 25 июля 2002 г.), Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 г.⁶, Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г.⁷ (далее – Федеральный закон от 6 октября 2003 г.). Так, например, в ст. 12 Федерального закона от 25 июля 2002 г. закреплено, что иностранцы не имеют права избирать и быть избранными. При этом допускается исключение из этого правила, предусматривающее, что иностранцы, постоянно проживающие на территории страны, вправе участвовать в муниципальных выборах и местном референдуме в порядке, предусмотренном федеральным законом. Как бы уточняя некоторые положения данного Закона, в ст. 3 Федерального закона от 6 октября 2003 г. указано, что иностранные граждане, постоянно проживающие на территории муниципального образования, обладают при осуществлении местного самоуправления соответствующими избирательными правами в соответствии с международными договорами Российской Федерации и федеральными законами.

Таким образом, участие иностранцев в муниципальных выборах возможно, но только при соблюдении двух требований: во-первых, они должны постоянно проживать на территории соответствующего муниципального образования; во-вторых, между Российской Федерацией и государством гражданства указанных лиц должен быть заключен международный договор. В настоящее время на муниципальных выборах вправе голосовать граждане Туркменистана, Кыргызской Республики и Республики Беларусь⁸, хотя следует иметь в виду, что пока еще общим правилом в зарубежных избирательных системах является участие в выборах граждан конкретной страны.

Для участия в выборах представительного органа местного самоуправления (в России – представительного органа муниципального образования) часто требуется ценз местожительства, который, как правило, не превышает трех месяцев. Однако данный период может быть сокращен или увеличен национальным законодательством.

В целом «требования относительно места жительства могут устанавливаться в определенных пределах и в зависимости от уровня выборов. При этом под местом жительства понимается место обычного проживания, требование определенной продолжительности проживания может устанавливаться исключительно в связи с участием в местных или региональных выборах, а требуемый период проживания не должен превышать шести месяцев»⁹.

В данном случае, как отмечает проф. П.А. Кучеренко, может возникнуть проблема миграционного голосования (или проблема так называемого «двойного счета»)¹⁰.

В свою очередь, «двойной счет» – это включение избирателя в списки для голосования по месту его постоянного или преимущественного проживания и вторичное включение избирателя в список по месту временного пребывания. Без решения этой проблемы всегда будет нарушаться основной принцип демократического голосования: один человек – один голос.

Профессор П.А. Кучеренко на примере Российской Федерации показывает, что «одним из аспектов проблемы миграционного голосования является проблема голосования граждан России, проживающих в дальнем и ближнем зарубежье. Российское избирательное законодательство наделяет всю эту категорию граждан как активным, так и пассивным избирательным правом. Это касается не только сотрудников дипломатических и иных заграничных представительств РФ, лиц, находящихся в служебной командировке, на учебе, или постоянно проживающих за рубежом нескольких миллионов человек, имеющих российское гражданство, но покинувших пределы нашей страны пять, десять, а то и двадцать пять лет назад. Многие лица из этой категории имеют наряду с российским гражданство других стран»¹¹.

В некоторых зарубежных странах для такой категории граждан введен избирательный ценз, заключающийся в наличии недвижимости, а также условия ежегодного проживания на территории государства определенного временного отрезка.

Так, например, в Нидерландах для лиц, постоянно проживающих за пределами страны, для того чтобы быть допущенными к участию в голосовании, требуется наличие недвижимости на территории королевства стоимостью не менее 500 тыс. евро.

В Великобритании подданный, постоянно проживающий за пределами Соединенного Королевства и желающий принять участие в голосовании, обязан показать в суде, что он в течение последних пяти лет проводил на территории страны минимум один месяц в каждом календарном году.

Все конституции зарубежных государств и государств – участников СНГ устанавливают активное и пассивное избирательное право граждан. Причем это касается выборов как в высший представительный, так и в муниципальный орган власти.

В зарубежном избирательном праве классическим возрастом для получения активного избирательного права считается 18 лет. Что же касается пассивного права, то его можно приобрести при условии удовлетворения таких требований закона, как годность к военной службе, постоянное проживание на территории муниципального образования, наличие постоянной работы, оплата местных налогов и т.д.

В соответствии с Федеральным законом «О внесении изменений в статью 3 приложения к Федеральному закону «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» и статью 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 9 ноября 2009 г.¹² депутатом представительного органа муниципаль-

⁵ См.: Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

⁶ См.: Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

⁷ См.: Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

⁸ См.: Муниципальное право России. Учеб. М., 2013. С. 277.

⁹ Андреева Г.Н., Старостина И.А. Избирательное право в России и в зарубежных странах. М., 2010. С. 154.

¹⁰ См.: Кучеренко П.А. Указ. соч. С. 42.

¹¹ Там же.

¹² См.: Росс. газ. 2009. 11 нояб.

ного образования может быть избран гражданин Российской Федерации, достигший 18 лет.

Мировая практика правового регулирования избирательных прав граждан допускает их ограничение. Так, например, в ч. 3 ст. 48 Конституции Италии сказано, что “избирательное право не может быть ограничено иначе, как в силу гражданской недееспособности, окончательного уголовного приговора и в случаях недостойного поведения, указанных в законе”¹³.

Пункт 3 ст. 51 Конституции Греции гласит: “Закон не может ограничивать право избирать, кроме как в случае, когда не достигнут минимальный возраст или отсутствует юридическая дееспособность либо в результате не подлежащего отмене уголовного наказания за некоторые виды преступлений”¹⁴.

В п. 1 ст. 42 Конституции Болгарии говорится о том, что “граждане, достигшие 18 лет, за исключением находящихся под опекой и отбывающих наказание в виде лишения свободы, имеют право избирать государственные и местные органы и участвовать в народных опросах”¹⁵.

“Согласно ст. 67 Конституции Турции каждый турецкий гражданин, которому исполнился 21 год, обладает правом избирать и участвовать во всенародном голосовании. Не могут участвовать в голосовании солдаты, сержанты действительной службы, военные курсанты, а также осужденные, отбывающие наказание.

Регламентируя пассивное избирательное право, ст. 76 Конституции Турции постановляет, что каждый турок, которому исполнилось 30 лет, может быть избран депутатом.

Не могут быть избраны депутатами лица, не имеющие, как минимум, начального образования, находящиеся под опекой, не прошедшие обязательной воинской службы, лица, которым запрещено находиться на государственной службе, осужденные к тюремному заключению строгого режима, а также к тюремному заключению общим сроком на год и более, за исключением повинных в преступной неосторожности, имеющих судимость за такие постыдные преступления, как растрата, хищение, коррупция, взяточничество, воровство, мошенничество, подделка документов, злоупотребление доверием, преднамеренное банкротство, а также за контрабанду и махинации при официальных торгах и купле-продаже, разглашение государственной тайны, участие в идеологических или анархических действиях...”¹⁶.

В соответствии со ст. 4 Избирательного кодекса Республики Беларусь от 11 февраля 2000 г.¹⁷ (принят Палатой представителей 24 января 2000 г., одобрен Советом Республики 31 января 2000 г.) “выборы Президента Республики Беларусь, депутатов Палаты представителей, депутатов местных Советов депутатов и референдум являются всеобщими: право избирать, участвовать в референдуме имеют граждане Республики Беларусь, достигшие 18 лет.

В выборах, референдуме не участвуют граждане, признанные судом недееспособными, лица, содержащиеся по

приговору суда в местах лишения свободы. В голосовании не принимают участия лица, в отношении которых в порядке, установленном уголовно-процессуальным законодательством, избрана мера пресечения – содержание под стражей”.

Статья 30 Конституции Армении гласит: “Граждане Республики Армения, достигшие 18 лет, имеют право избирать и участвовать в референдумах, а также непосредственно и через избранных свободным волеизъявлением своих представителей участвовать в управлении государством и местном самоуправлении. Законом может устанавливаться право на участие в выборах органов местного самоуправления и местных референдумах лиц, не имеющих гражданства Республики Армения. Не могут избирать и быть избранными граждане, признанные решением суда недееспособными, приговоренные к лишению свободы по вступившему в законную силу приговору суда и отбывающие наказание”¹⁸.

В теории конституционного права Российской Федерации по проблеме, связанной с лишением избирательных прав отдельных категорий граждан, отмечается, что “статья 32 Конституции РФ специально оговаривает возможность лишения граждан избирательных прав. Конкретно речь идет о лишении избирательных прав двух категорий граждан: признанных недееспособными в установленном законом порядке, а также осужденных к лишению свободы по приговору суда и находящихся в местах отбывания наказания.

Считается, что норма, записанная в статье 32 Конституции, является необходимой и достаточной, а устанавливать и конкретизировать законами и другими актами механизм лишения граждан избирательных прав неправомерно.

На практике же возникает вопрос о месте хранения документов, удостоверяющих личность, порядке доступа к этим документам, в случае их уничтожения – регламент соответствующей процедуры.

Избирательные комиссии не обладают полномочиями осуществления контроля за процессом хранения, уничтожения и повторной выдачи паспортов этим категориям граждан.

В связи с тем что избирательное законодательство России четко не регламентирует процедуру лишения граждан избирательных прав, в стране могут находиться несколько миллионов голосов фиктивных избирателей”¹⁹.

Представительный орган местного самоуправления – муниципальный совет во всех современных государствах есть основа местного самоуправления. В основе деятельности этого органа лежит концепция народного представительства, сложившаяся еще в XVIII–XIX вв. Как следствие, важную роль в данной концепции играет представительный мандат.

В мировой муниципальной практике встречается несколько моделей представительного мандата. Так, например, согласно модели ограниченного депутатского мандата допускается владение только одним мандатом представителя (Австрия, Бельгия, Грузия, Италия, Франция и Португалия).

Смысл модели двойного мандата заключается в совмещении представительства в региональных и муниципальных легислатурах (США, Германии, Норвегии, Таджикистане, Швеции и Швейцарии).

Модель полного мандата подразумевает одновременное совмещение представительства на муниципальном, регио-

¹³ Маклаков В.В. Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Италия, Соединенные Штаты Америки, Япония, Бразилия. Учеб. пособие. М., 2010. С. 280.

¹⁴ Конституция Греции, 2015 // <http://www.parliament.ge/ge/>

¹⁵ Конституция Болгарии, 2015 // <http://law.edu.ru/script/cntSource.asp?cntID=100065280>

¹⁶ Институты конституционного права иностранных государств. М., 2002. С. 14.

¹⁷ См.: http://www.pravo.by/world_of_law/text.asp?RN=hk0000370

¹⁸ Конституция Республики Армения, 2015. Национальное Собрание Республики Армения // <http://www.parliament.am/parliament.php?id=constitution&lang=rus>

¹⁹ Кучеренко П.А. Указ. соч. С. 42.

нальном и парламентском уровнях (Дания, Венесуэла, Ирландия, Люксембург, Голландия и Гондурас).

Как правило, в законодательствах различных стран членство в представительных органах местного самоуправления является постоянно оплачиваемой деятельностью, его совмещение с другими видами оплачиваемой деятельности запрещено. Иногда членство в представительном органе осуществляется на общественных началах, если не брать в расчет компенсаций из местного бюджета на расходы по реализации мандата.

Срок полномочий в представительных органах местного самоуправления колеблется от двух до четырех лет (Швеция, Швейцария, Норвегия, Португалия, Испания, Дания, Голландия, Япония, Бразилия, Болгария). Иногда этот срок составляет четыре-пять лет (Италия, Германия).

В некоторых государствах при проведении местных выборов особое внимание уделяется обеспечению избирательных прав национальных меньшинств (КНР, Венгрия). Компактно проживающее национальное меньшинство в определенной пропорции представлено в выборных органах местного самоуправления. В некоторых случаях законодательство гарантирует защиту их избирательных прав. Например, в Китайской Народной Республике правила гарантированного обеспечения их избирательного права используются при формировании не только местных, но и автономных единиц или общегосударственных легислатур.

Согласно п. 68 Конституции Венгрии живущие в Венгерской Республике национальные и этнические меньшинства являются участниками “народной власти”. Таким образом, законы Венгерской Республики обеспечивают представительство проживающих на территории страны национальных меньшинств.

В избирательных системах зарубежных стран в рамках формирования представительного органа местного самоуправления особое значение придается использованию механизма ротации, обеспечивающего периодическое обновление депутатского корпуса. Применение принципа ротации особенно эффективно в случае, если представительный орган избирается на длительный срок (4–6 лет). В целом механизм ротации служит следующим основным целям:

периодическому обновлению личностного состава представительного органа местного самоуправления;

максимальному вовлечению депутации территориально-коллектива в работу представительного органа местного самоуправления.

С точки зрения организации муниципальных выборов большое значение приобретает вопрос об одновременном проведении выборов на различных территориальных уровнях. Здесь речь идет о регулировании процессов выборов в местные представительные органы (села, коммуны, муниципалитета), региональные легислатуры (в случае автономии) и в общегосударственный парламент. В странах Евросоюза к этому еще добавляются выборы в Европарламент. Во многих странах национальное законодательство предусматривает одновременное проведение выборов в органы разных уровней с целью экономии выделенных государством на выборы средств. Выборы в представительные органы разных уровней местного самоуправления проводятся одновременно, а иногда с ними совпадают и выборы в региональные легислатуры.

Одна из особенностей проведения местных выборов – минимальное количество избирателей, принимающих участие в данных выборах. Выборы считаются состоявшимися,

если в них приняла участие хотя бы четверть всех зарегистрированных избирателей. В некоторых государствах минимальное количество избирателей, принявших участие в голосовании, составляет треть или половину. От количества населения единицы самоуправления или избирателей, зарегистрированных в ней, зависит личный состав избираемого местного представительного органа. Учитывая это, национальное законодательство определяет количественный состав представительного органа местного самоуправления и соответствующую единицу самоуправления.

Так, например, численность представительного органа местного самоуправления муниципального образования в Российской Федерации (так же, как и в мировой практике) зависит от численности населения:

7 депутатов – при численности населения менее 1000 человек;

10 депутатов – при численности населения от 1000 до 10 000 человек;

15 депутатов – при численности населения от 10 000 до 30 000 человек;

20 депутатов – при численности населения от 30 000 до 100 000 человек;

25 депутатов – при численности населения от 100 000 до 500 000 человек;

35 депутатов – при численности населения свыше 500 000 человек.

Численность депутатов представительного органа муниципального района определяется уставом муниципально-района и не может быть менее 15 человек. Численность депутатов представительного органа внутригородского муниципального образования города федерального значения определяется уставом муниципального образования и не может быть менее 10 человек.

Как активное, так и пассивное избирательное право реализуется гражданами добровольно. В данном случае реализуется принцип свободы выбора. Указанный принцип имеет различные формы выражения. С одной стороны, в конституционном законодательстве зарубежных стран признается свобода участия в выборах, а с другой – может устанавливаться обязательный вотум участия в выборах. Последний существует почти в 30 странах (Аргентина, Австралия, Бельгия, Греция, Италия, Люксембург, один кантон в Швейцарии, страны Латинской Америки и др.). В государствах с обязательным вотумом устанавливается обязательное участие граждан в выборах.

Так, например, ст. 62 Конституции Бельгии гласит: “Голосование является обязательным и тайным”. В ст. 44 Конституции Гондураса содержится положение о том, что “участие в выборах является правом и обязанностью”. Согласно ст. 15 Конституции Чили “на выборах голосование является личным, равным и тайным. Кроме того, для граждан оно является обязательным”. В ст. 60 австрийского Федерального конституционного закона 1920 г. отмечается, что “обязанность участия в выборах существует в тех землях федерации, где это предусмотрено законом земли. Более подробные положения о порядке проведения выборов и обязанности участия в них определяются Федеральным законом. В указанном Федеральном законе, в частности, должны быть установлены основания, оправдывающие неучастие в выборах, несмотря на обязанность участвовать в них” (п. 1)²⁰.

²⁰ Андреева Г.Н., Старостина И.А. Указ. соч. С. 528.

Однако в некоторых странах голосование рассматривается как обязанность граждан (Австрия, Австралия). Следует отметить, что свобода выбора, а также политическая апатия избирателей порождают абсентеизм, т.е. массовое неучастие избирателей на выборах. Примечательно, что такая ситуация придает результатам выборов внешне менее демократический характер.

При всей бесполезности такой формы протеста она усиливает политическую нестабильность в обществе, ослабляет и деформирует связь государства с народом.

В избирательных системах зарубежных стран с целью повышения весьма низкого показателя участия в выборах законодатель упростил правила голосования. Самой распространенной формой является голосование почтой. В Португалии, например, избиратель за 5–10 дней до выборов извещает председателя муниципальной палаты о своем предполагаемом отъезде из соответствующего района, либо он обязан предъявить данному должностному лицу свои проездные документы, билеты или представить справку, выданную ему

вышестоящим должностным лицом. В подобном случае председатель муниципальной палаты выдает этому избирателю его избирательный бюллетень и два конверта. Синий конверт предназначен для вложения самого бюллетеня, а в белый конверт вкладываются синий конверт, содержащий бюллетень, и карточка избирателя. Белый конверт содержит указания на данные об избирателе, его посылают почтой в соответствующий избирательный участок. Избирательный участок обязан уведомить почту о получении этого конверта.

С развитием информационно-коммуникационных технологий последние в некоторых странах стали активно применяться для голосований и опросов. Применение современных технологий в ряде случаев позволяет существенно снизить затраты на проведение выборов, даже тогда, когда подобные технологии используются только для обеспечения выборов. В этой связи следует отметить положительный опыт создания и работы Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы», ставшей неотъемлемой частью избирательного процесса в Российской Федерации.