

ОСОБЕННОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ВЫБОРОВ КАК ФОРМЫ РЕАЛИЗАЦИИ НЕПОСРЕДСТВЕННОГО ВОЛЕИЗЪЯВЛЕНИЯ ГРАЖДАН

***Аннотация.** В статье рассматриваются вопросы, связанные с особенностями проведения муниципальных выборов. Особое внимание уделяется возможности участия иностранных граждан на выборах в органы местного самоуправления. Проанализированы нормы законодательства и международных договоров о предоставлении избирательных прав гражданам отдельных государств. Акцентируется внимание на определенных особенностях при сборе подписей в поддержку кандидатов, проведении предвыборной агитации, а также формировании избирательных округов.*

***Ключевые слова:** представительный орган, формирование, муниципальные выборы, иностранные граждане, предвыборная агитация.*

FEATURES OF MUNICIPAL ELECTIONS AS A FORM OF IMPLEMENTATION OF DIRECT EXPRESSION OF CITIZENS

***Abstract.** The article deals with the issues related to the peculiarities of municipal elections. Special attention is paid to the possibility of participation of foreign citizens in elections to local governments. The norms of legislation and international treaties on the granting of electoral rights to citizens of individual States are analyzed. The attention is focused on certain features in the collection of signatures in support of candidates, campaigning, as well as the formation of electoral districts.*

***Keywords:** representative body, formation, municipal elections, foreign citizens, election campaigning.*

Муниципальные выборы являются одной из наиболее массовых форм прямого волеизъявления населения на местном уровне. В соответствии с частью 1 статьи 23 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» проведение муниципальных выборов предполагает избрание депутатов представительного органа муниципального образования; членов выборного органа местного самоуправления; выборных должностных лиц

местного самоуправления. Как правило, в большинстве случаев на муниципальных выборах формируется представительный орган и избирается глава муниципального образования. Следует отметить, однако, что названный Закон предусматривает возможность формирования представительного органа муниципального образования иным способом (это применимо только к представительному органу муниципального района — формирование путем делегирования депутатов от представительных органов поселений и глав поселений, расположенных на территории муниципального района). В отношении главы муниципального образования также возможно избрание его не в результате выборов, а представительным органом либо из своего состава, либо из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, а также на сходе граждан в случае отсутствия представительного органа в предусмотренных законом случаях.

Иные выборные органы и выборные должностные лица могут избираться в случае, если их наличие предусмотрено уставом муниципального образования.

Категория «выборы» имеет многоплановый характер. Г.Д. Садовникова указывает на три возможных аспекта: политический — как способ формирования представительного органа или наделения полномочиями выборного лица путем свободного голосования граждан; организационный (технологический) — совокупность строго регламентированных процедур, обеспечивающих легитимацию власти; правовой — законодательное обеспечение политико-правового явления [1, с. 72]. В связи с этим сущность выборов, по мнению Н.С. Бондаря и А.А. Джагаряна, не сводится к формальной процедуре волеизъявления — заполнению бюллетеня, она заключается в сложной системе отношений по организации процесса замещения состава органов публичной власти [2, с. 12–13]. Местные представительные органы и выборные должностные лица как представители низового уровня публичной власти в государстве наиболее приближены к населению, которое, реализуя принцип народовластия, непосредственно либо через выборные и иные органы местного самоуправления участвует в решении вопросов местного значения. И хотя муниципальные выборы, как и выборы на иных уровнях публичной власти, базируются на одних и тех же основополагающих принципах, их организация и проведение отличается определенной спецификой. Прежде всего, это касается избирательного корпуса.

Принцип всеобщего избирательного права при его реализации на муниципальном уровне имеет свои особенности. Согласно Федеральному закону «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», постоянно проживающие в России иностранные граждане в случаях, предусмотренных законодательством, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления... (ч. 2 ст. 12). Эти положения конкретизированы в федеральных законах «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»

(ч. 10 ст. 4) и «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» (ст. 3), предусматривающих возможность участия в муниципальных выборах иностранных граждан, постоянно проживающих на территории соответствующего муниципального образования, наделяя их как активным, так и пассивным избирательным правом. Возможность реализации данного права возникает на основании международных договоров и в порядке, установленном законом. Ряд законов субъектов Российской Федерации также воспроизводит положения федерального законодательства. В настоящее время существуют различные точки зрения на возможность участия в местных выборах граждан отдельных государств.

Прямое указание на наличие избирательных прав у иностранных граждан при проведении муниципальных выборов содержалось лишь в Уставе Союза Беларуси и России от 23 мая 1997 года. В нем закреплялась норма о праве граждан Республики Беларусь, постоянно проживающих в Российской Федерации на территории соответствующего муниципального образования, избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, участвовать в местном референдуме. Однако Устав утратил силу в связи с подписанием Российской Федерацией и Республикой Беларусь Договора о создании Союзного государства от 8 декабря 1999 года. Данный Договор не содержит прямых указаний на избирательные права, в нем лишь закрепляются равные права и обязанности граждан Союзного государства на территории государств-участников. При этом до принятия союзного акта в области гражданства правовое положение граждан Союзного государства регулируется национальным законодательством государств-участников, договорами и названным Договором (ст. 14). Таким образом, с учетом норм федерального законодательства гражданам предоставляется право на участие в местных выборах.

На сегодняшний день действуют Договоры Российской Федерации с Кыргызской Республикой, Туркменистаном (1995) и Арменией (1997) о правовом статусе граждан государств-участников, ратифицированные в установленном порядке¹. Аналогичный договор с Казахстаном утратил силу в связи с истечением срока действия, а договор с Грузией не ратифицирован. В договорах с Киргизией и Туркменией указано, что граждане одного

¹ Договор между Российской Федерацией и Туркменистаном о правовом статусе граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Туркменистана, и граждан Туркменистана, постоянно проживающих на территории Российской Федерации // Бюллетень международных договоров. 1997. № 1. Ст. 88; Договор между Российской Федерацией и Республикой Армения о правовом статусе граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Республики Армения, и граждан Республики Армения, постоянно проживающих на территории Российской Федерации // Российская газета. 2000. № 137; Договор между Российской Федерацией и Кыргызской Республикой о правовом статусе граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Кыргызской Республики, и граждан Кыргызской Республики, постоянно проживающих на территории Российской Федерации // СЗ РФ. 2001. № 9. Ст. 786.

государства, постоянно проживающие на территории другого государства, пользуются теми же правами и свободами, за изъятиями, указанными в Договорах. В Договоре с Туркменистаном содержится запрет только на участие в выборах государственного уровня; Договор с Киргизской Республикой запрещает гражданам другого государства участвовать в выборах на государственные должности и в представительные органы власти, а также занимать должности глав областных, районных, городских, сельских, поселковых администраций и их заместителей. В связи с этим делается вывод о возможности участия граждан Киргизии в выборах органов местного самоуправления [3, с. 23]. Однако, как справедливо указывает А.А. Сергеев, представительные органы муниципальных образований также являются представительными органами власти [4, с. 388]. Вместе с тем активного избирательного права на должности глав территориальных единиц граждане не лишены. Относительно Договора с Арменией следует указать на прямой запрет взаимного участия граждан государств-участников в выборах в органы местного самоуправления (хотя предоставлена возможность участия в местных референдумах). Таким образом, представляется, что бесспорным правом участия во всех муниципальных выборах — как в органы местного самоуправления, так и глав муниципальных образований (активным и пассивным правом) наделены только жители Республики Беларусь и Туркменистана. Однако на практике, учитывая нечеткие формулировки положений Договора с Киргизией, избирательные комиссии на местном уровне иногда расширительно трактуют положения законодательства. Так, на выборах 8 сентября 2013 года руководители избирательных комиссий Тюмени и Екатеринбурга официально уведомили, что граждане Беларуси, Туркмении, Киргизии и Таджикистана (с Республикой Таджикистан имеется Договор о двойном гражданстве), проживающие в названных городах, имеют право на участие в выборах в органы местного самоуправления; Избирательная комиссия Амурской области в 2017 году в своих разъяснениях указала на наличие как активного, так и пассивного избирательного права при выборах органов местного самоуправления не только у граждан Туркменистана, но и Киргизии.

Вместе с тем, несмотря на чрезвычайно ограниченный перечень государств, граждане которых обладают в той или иной мере правом на участие в муниципальных избирательных кампаниях, единые статистические сведения о количестве иностранных граждан, реализовавших данное право, в настоящее время отсутствуют. Как правило, в официальных документах этому вопросу не уделяется должного внимания, либо содержатся ссылки лишь в связи с конкретными нарушениями в ходе избирательных процедур. Электоральная статистика Центральной избирательной комиссии Российской Федерации по выборам в органы местного самоуправления в единый день голосования 1 марта 2009 года содержала следующие данные: из 78 субъектов Российской Федерации, где проводились выборы, всего лишь

23 иностранных гражданина приняли участие в голосовании на выборах в органы местного самоуправления, и то, только в шести субъектах Федерации (при этом по данным Федеральной миграционной службы России на территории Российской Федерации по состоянию на 1 января 2009 года имели вид на жительство и были зарегистрированы по месту жительства 9262 иностранных гражданина). На сегодняшний день по данным Федеральной миграционной службы Российской Федерации по состоянию на 1 января 2019 года в стране с видом на жительство проживает 3838 граждан Туркмени, 14110 граждан Киргизии и 31741 гражданин Беларуси.

* * *

При проведении муниципальных выборов имеет свою специфику и принцип состязательности кандидатов (альтернативность выборов). Только при соблюдении данного принципа выборы будут носить свободный демократический характер.

Впервые понятие «альтернативные выборы» применил Конституционный Суд Российской Федерации в определении от 4 ноября 1996 года по запросу Читинской областной Думы. В соответствии с правовой позицией, сформулированной Конституционным Судом, альтернативность выборов рассматривается как важнейшее условие действительно свободных выборов, в ходе реализации которых избирателю предоставлена реальная возможность выбора одного из нескольких кандидатов посредством свободного волеизъявления.

Международно-правовые акты не содержат прямого требования о закреплении данного принципа в законодательстве государств применительно ко всем уровням выборов, но содержат упоминание о необходимости его использования при формировании хотя бы одной палаты национального законодательного органа (п. 7.2 Документа Копенгагенского совещания конференции по человеческому измерению СБСЕ (Копенгаген, 29 июня 1990 г.). Кроме того, Россия подписала и ратифицировала Конвенцию о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств (Кишинев, 7 октября 2002 г.). Тем самым государство взяло на себя обязательство обеспечивать соблюдение принципа альтернативности выборов (состязательности кандидатов и/или списка кандидатов) при формировании Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (статьи 4 и 19).

Вместе с тем, названный принцип желателен, но не обязателен при формировании представительных органов местного самоуправления. В соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — Закон об основных гарантиях) если такая возможность предусмотрена законом субъекта Российской Федерации, при выборах местных представительных органов голосование может проводиться и по одной

кандидатуре (п. 35 ст. 38). В этом случае применяется мажоритарная избирательная система абсолютного большинства — кандидат считается избранным, если за него проголосовало не менее 50 процентов избирателей, принявших участие в голосовании. Введение данной нормы представляется вполне оправданным, особенно в отношении немногочисленных сельских поселений.

Следует обратить внимание и на особенности участия в муниципальных выборах общественных объединений. Так, в качестве избирательных объединений, имеющих право на выдвижение кандидатов в органы местного самоуправления, рассматриваются не только политические партии либо их отделения, имеющие право участвовать в выборах, а также иные общественные объединения, созданные в форме общественной организации или общественного движения, устав которых предусматривает участие в выборах и зарегистрирован в установленном порядке. Важно отметить, что данный подход применим только при выборах в органы местного самоуправления, в то время как при выборах в органы государственной власти как на уровне федерации, так и на региональных выборах, выдвигать своих кандидатов могут только политические партии либо их отделения, а не иные общественные объединения.

Характеризуются особенностями и требования относительно сбора подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидатов на выборах в органы местного самоуправления. В соответствии с пунктом 17 статьи 38 Закона об основных гарантиях при проведении выборов в представительные органы муниципального образования со средней нормой представительства избирателей, установленной законом, но не более десяти тысяч, сбор подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидатов может не осуществляться, если законом субъекта Российской Федерации установлен заявительный порядок регистрации кандидатов. Как правило, в региональных законах, исходя из местных условий, устанавливается значительно меньшее значение средней нормы представительства избирателей. Избирательный кодекс Тверской области предусматривает не более 500 избирателей на 1 депутатский мандат, Алтайского края — не более 2000 избирателей, Приморского края — до 1000 избирателей и др.). В научной литературе еще несколько лет назад обращалось внимание на существующую тенденцию снижения значимости института сбора подписей как основание регистрации кандидатов (в том числе, выдвигаемых политическими партиями), причем не только на муниципальных выборах [5, с. 22–25].

* * *

Имеет свои отличительные черты и проведение предвыборной агитации при формировании представительных органов местного самоуправления. Если такие способы агитационной кампании как непосредственное общение с избирателями, выступления на собраниях граждан и на массовых меропр-

ятиях, размещение рекламных материалов и прочие широко применяются и являются общедоступными для кандидатов на муниципальных выборах, то использование для проведения агитации средств массовой информации проблематично. Региональные государственные организации телерадиовещания не обязаны предоставлять эфирное время кандидатам на муниципальных выборах, такая обязанность возлагается лишь на муниципальные организации (п. 2 ст. 51 Закона об основных гарантиях).

Очевидно, как справедливо отмечают исследователи, что если в муниципальном образовании имеется лишь государственное и отсутствует муниципальное телевидение, то при выборах органов местного самоуправления кандидаты не получают права обратиться с телеэкранов к своим избирателям [4, с. 393]. Подобная ситуация складывается и в отношении печатных изданий: если учредителем подобного издания являются органы местного самоуправления, то печатные площади предоставляются кандидатам бесплатно, в других случаях кандидат обязан оплатить изготовление и распространение агитационного материала из средств собственного избирательного фонда. В отношении формирования избирательного фонда также следует остановиться на следующем аспекте. Согласно пункту 1 статьи 58 Закона об основных гарантиях при проведении выборов в представительные органы местного самоуправления создание кандидатом избирательного фонда необязательно, если число избирателей в избирательном округе не превышает пяти тысяч и финансирование кандидатом своей избирательной кампании не производится. В этом случае кандидат должен уведомить об этом соответствующую избирательную комиссию. Представляется, что введение данной нормы обусловлено практической необходимостью. В сельских муниципальных образованиях не применяются затратные избирательные технологии, как правило, отсутствуют отделения кредитных учреждений, жители нередко имеют низкий уровень доходов. Учитывая эти обстоятельства, установление требования обязательного создания кандидатами избирательных фондов может неоправданно усложнить избирательный процесс.

И, наконец, при организации проведения муниципальных выборов отличается спецификой и правило о том, что на один многомандатный избирательный округ должно приходиться не более пяти замещаемых депутатских мандатов. Однако законодателем предоставлена возможность не применять данное ограничение при выборах в органы местного самоуправления сельского поселения, а также при выборах в органы местного самоуправления иного муниципального образования в избирательном округе, образованном в границах избирательного участка (п. 8 ст. 18 Закона об основных гарантиях).

* * *

Названные особенности формирования представительных органов местного самоуправления во многом основаны на специфике муниципальной власти как особой разновидности публичной власти в государстве, наиболее

приближенной к жителям, и наделенной собственными функциями по наиболее важным вопросам жизнеобеспечения местного сообщества. В своем большинстве эти функции реализуются представительными органами местного самоуправления, избираемыми непосредственно населением, и представляющими интересы жителей на низовом территориальном уровне. Представительные органы имеют особую связь с населением — непосредственно выражают его волю, формализуя ее в принимаемых решениях. Очевидно, что муниципальный уровень власти наиболее приспособлен к использованию форм прямой демократии, наиболее ярким проявлением которой являются выборы. Однако, преломляясь через основополагающие организационные принципы местного самоуправления, муниципальные выборы обретают некоторые специфические особенности.

Список литературы

1. Садовникова Г.Д. Представительная демократия: от идеи к реализации. М.: Изд-во гуманитарной литературы, 2008.
2. Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Конституционная ценность избирательных прав граждан России. М.: Формула права, 2005.
3. Вискулова В.В. К вопросу о наделении иностранных граждан избирательными правами // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 9. С. 19–24.
4. Сергеев А.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования. М., 2006.
5. Макарецев А.А. Институт выдвижения и регистрации кандидатов (списков кандидатов): тенденции дальнейшего развития в свете реформы российского избирательного законодательства // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 8. С. 22–26.