

УДК 342.8

DOI 10.52928/2070-1632-2021-56-5-140-144

**НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ВЫБОРОВ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ****Г.Г. КУНЕВИЧ***(Белорусский государственный университет, Минск)*

В статье рассматриваются вопросы правовой регламентации муниципальных выборов в Республике Беларусь и Российской Федерации, обращается внимание на различные виды избирательных систем и способы выдвижения кандидатов в депутаты представительных органов местного самоуправления. Автором предлагаются направления совершенствования белорусского законодательства по исследуемым вопросам.

Ключевые слова: муниципальные выборы, органы местного самоуправления, избирательная система, субъекты выдвижения кандидатов в депутаты.

В современных исследованиях ученых в области конституционного и муниципального права на постсоветском пространстве большое значение придается изучению теории и практики развития институтов местного самоуправления, включая вопрос исследования правовой регламентации муниципальных выборов. В законодательстве Республики Беларусь термин «муниципальный» не содержится, а в юридической науке существуют различные доктринальные понятия местного самоуправления и различные подходы к предмету муниципального права, но общим является использование термина «муниципальный» как синонима «местный».

Муниципальные выборы, наряду с муниципальными референдумами, относятся к самым массовым формам непосредственного осуществления населением местного самоуправления. Муниципальные выборы как институт непосредственной демократии можно рассматривать как способ получения депутатского мандата в представительном органе местного самоуправления. Следует согласиться с мнением С.А. Авакьяна, что «выборы являются императивным институтом непосредственной демократии по той причине, что воля избирателей, выраженная на голосовании, является обязательной и окончательной, она становится основой для получения мандата депутата или выборного должностного лица» [1, с. 458]. В.Б. Зотов и другие российские авторы формы непосредственного участия граждан в местном самоуправлении делят на две группы. По их мнению, «к первой группе относятся формы непосредственного осуществления населением самоуправления путем принятия обязательных для исполнения решений – местный референдум и муниципальные выборы, а также голосование по отзыву депутатов представительных органов местного самоуправления и по вопросам изменения границ муниципальных образований. Вторая группа объединяет инициативные формы участия населения в осуществлении местного самоуправления» [2, с. 93].

За период, начиная с момента принятия 20 февраля 1991 г. первого белорусского закона «О местном самоуправлении и местном хозяйстве в БССР», правовое положение органов местного самоуправления и порядок их формирования в Республике Беларусь изменились коренным образом¹.

Сравнительный анализ законодательства о местном самоуправлении Республики Беларусь и Российской Федерации позволяет сделать вывод о том, что существуют как схожие правовые институты, так и отличительные особенности. В частности это касается системы органов и муниципальных выборов. В систему органов местного самоуправления Республики Беларусь согласно ст. 117 Конституции и ст. 1 Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» входят представительные органы самоуправления – местные Советы депутатов и органы территориального общественного самоуправления². В Российской Федерации система органов местного самоуправления закреплена в ст. 34 Федерального закона от 6 октября 2003 г. (ред. от 27.12.2019) № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – закон № 131-ФЗ)³. Сравнительный анализа исследуемых систем местного самоуправления показал, что в белорусской модели отсутствует местная (муниципальная) администрация местных Советов депутатов во главе с мэром, а это затрудняет реализацию

¹ Куневич, Г.Г. Совершенствование законодательства о местном самоуправлении Беларуси (1991–2017 годы) [Электронный ресурс]. URL: <https://elib.bsu.by/handle/123456789/215555>.

² О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 4 янв. 2010 г., №108-З, ред. от 18.12.2019 г. // Консультант Плюс: Беларусь // Национальный Интернет-портал Республики Беларусь. URL: <http://www.pravo.by>.

³ Об Общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс] : фед. закон РФ, 6 окт. 2003 г., № 131-ФЗ (ред. от 27.12.2019) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

Советами вопросов компетенции, что выглядит особенно проблемным в случае передачи органам местного самоуправления новых вопросов компетенции при проведении реформ на основе принципа муниципальной децентрализации.

Правовой базой, в соответствии с которой обеспечивается проведение выборов депутатов местных Советов депутатов Республики Беларусь, является Конституция Республики Беларусь, Избирательный кодекс Республики Беларусь⁴, Закон Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь». В советский период белорусской государственности был принят Закон БССР от 27 октября 1989 г. № 2929-XI «О выборах народных депутатов местных Советов народных депутатов Белорусской ССР»⁵, который действовал с изменениями и дополнениями до принятия Избирательного кодекса (далее – ИК) Республики Беларусь, который систематизировал правовые нормы о порядке выборов Президента Республики Беларусь, членов Совета Республики, депутатов Палаты представителей и местных Советов депутатов. В Кодекс были включены разделы о проведении референдумов и отзыве депутатов Палаты представителей и местных Советов депутатов, а также членов Совета Республики.

В отличие от местных выборов в Республике Беларусь, на которых избираются только депутаты местных Советов, на муниципальных выборах в РФ избираются не только депутаты, но и члены выборного органа и выборные должностные лица местного самоуправления. На федеральном уровне правовая регламентация муниципальных выборов осуществляется на основе Конституции РФ, закона № 131-ФЗ, Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 г. (ред. от 29.05.2019) № 67-ФЗ (далее – закон № 67-ФЗ)⁶ и Федерального закона «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» от 26 ноября 1996 г. (ред. от 04.06.2014) № 138-ФЗ⁷. Субъекты РФ на основе федерального законодательства принимают собственные законодательные акты, регулирующие порядок проведения муниципальных выборов. Региональные законы могут отличаться. В Белгородской, Владимирской, Свердловской, Тюменской, Читинской областях приняты избирательные кодексы, а в некоторых регионах приняты избирательные законы. Например, в Ленинградской области принят Закон от 22 февраля 2012 года «О муниципальных выборах в Ленинградской области»⁸.

Избирательная система представляет собой сложное явление, обусловленное рядом объективных и субъективных факторов. К последним можно отнести то, что, нормативно-правовая база создается людьми и отражает индивидуальные психологические качества законодателя, его ценности, воспитание, степень подверженности влиянию (СМИ, политических организаций и т.п.).

В теории конституционного и избирательного права избирательная система рассматривается в нескольких аспектах. Избирательная система – это сложное политико-правовое явление, она определяет то, как будет функционировать общество и государство. Наиболее емким представляется понятие избирательной системы как совокупности правовых норм, закрепляющих статус избирателей и кандидатов, определяющих порядок образования избирательных округов, способ оформления голосования, порядок трансформации итогов голосования избирателей в результаты выборов. Так, Г.А. Василевич, рассматривая конституционные принципы избирательной системы, подчеркивает, что «это основные руководящие начала, соблюдение которых делает выборы легальными (законными)» [3, с. 431]. Термин «избирательная система» используется в двух смыслах – широком и узком. В широком смысле избирательная система – это урегулированный правовыми и иными нормами порядок выборов. В узком – это способ распределения депутатских мандатов между кандидатами в зависимости от результатов выборов.

В Беларуси применительно к местным выборам традиционно, начиная с первых прямых выборов депутатов местных Советов первого созыва (декабрь 1939 г.), применялась мажоритарная избирательная система абсолютного большинства. В настоящее время в Беларуси действуют Советы депутатов 28 созыва,

⁴ Избирательный кодекс Республики Беларусь от 11.02.2000 № 370-З (ред. от 04.06.2015) [Электронный ресурс] // Национальный Интернет-портал Республики Беларусь. URL: <http://www.pravo.by>.

⁵ О выборах народных депутатов местных Советов депутатов Белорусской ССР [Электронный ресурс] : Закон БССР от 27 окт. 1989 г., № 2920-XI. URL: https://belzakon.net/%D0%97%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%B4%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%BB%D1%8C%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE/%D0%97%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD_%D0%A0%D0%91/199/2168.

⁶ Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации [Электронный ресурс] : фед. закон РФ, 12 июня 2002 г., № 67-ФЗ (ред. от 29.05. 2019) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

⁷ Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления [Электронный ресурс] : фед. закон РФ, 26 нояб. 1996 г. (ред. от 04.06.2014) № 138 - ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

⁸ О муниципальных выборах в Ленинградской области [Электронный ресурс] : Закон Ленинградской области от 22.02.2012 (ред. от 31.05.2019). URL: <http://www.lenoblzaks.ru/static/single/-rus-common-kodeks-/main>.

сформированные на выборах 18 февраля 2018 года, всего существует 1309 Советов, в которых насчитывается 18 110 депутатов⁹. В Конституции Республики Беларусь и в Избирательном кодексе не содержится термин «мажоритарная система». Избирательный кодекс использует понятие «одномандатный избирательный округ» применительно к проведению выборов депутатов местных Советов. В первоначальной редакции ИК для выборов депутатов местных Советов закрепил мажоритарную избирательную систему абсолютного большинства. Избранным в первом туре по избирательному округу считался кандидат в депутаты, получивший на выборах более половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании, при условии, что выборы были признаны состоявшимися. Выборы признавались состоявшимися, если в голосовании приняло участие более половины избирателей округа, внесенных в списки граждан, имеющих право участвовать в выборах. Мажоритарная система относительного большинства в Республике Беларусь применяется при выборах депутатов местных Советов после внесения изменений в ИК начиная с октября 2006 года. На основании ч. 2 ст. 89 ИК побеждает тот кандидат, который набрал больше голосов, чем его соперник, а минимальный порог явки избирателей для признания выборов депутатов состоявшимися, отсутствует.

Пропорциональная избирательная система в Республике Беларусь не применяется. Она всегда связана с голосованием по партийным спискам. Данная система имеет много достоинств. М.Ф. Чудаков считает, что главное достоинство данной системы в том, что «она отражает распределение политических симпатий в стране» [4, с. 79]. В.Е. Чиркин отмечает, что «пропорциональная система ориентирована на выбор избирателем определенной партии, на его приверженность лозунгам, мерам, предлагаемыми партией. Эта система подразумевает, что голосует не бездумный, а политически сознательный избиратель, и в этом ее сила. Партийных списков в таком многомандатном избирательном округе может быть много, но ведь избиратель выбирает один список, одну партию, другие ему не нужны» [5, с. 85].

При проведении муниципальных выборов законами субъектов Российской Федерации устанавливаются различные виды избирательных систем в зависимости от численности избирателей в муниципальном образовании, вида муниципального образования и других обстоятельств, а порядок их применения конкретизируется уставом муниципального образования. Так, в ст. 3 закона «О муниципальных выборах в Ленинградской области» установлено, что выборы депутатов представительных органов самоуправления могут проводиться: 1) для поселений с численностью населения менее 3000 человек, а также представительных органов городских округов с численностью менее 15 депутатов – по одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам по мажоритарной избирательной системе относительного большинства; 2) по смешанной мажоритарно-пропорциональной избирательной системе; 3) по пропорциональной избирательной системе¹⁰.

По нашему мнению, с учетом анализа муниципального законодательства РФ следует внести изменение в ИК Беларуси, закрепив пропорциональную избирательную систему для выборов депутатов столичного и областных (региональных) местных Советов депутатов, а для остальных территориальных уровней оставить мажоритарную систему относительного большинства.

Одной из важнейших стадий избирательного процесса муниципальных выборов является стадия выдвижения кандидатов в депутаты местного представительного органа самоуправления. Выбор конкретной модели выдвижения кандидатур зависит от ряда факторов, в числе которых и исторические традиции, и особенности политической системы. Избирательным кодексом Республики Беларусь согласно ч. 3 ст. 60 предусмотрены три субъекта выдвижения кандидатов в депутаты местных Советов депутатов:

- 1) политические партии, зарегистрированные Министерством юстиции Республики Беларусь не позднее, чем за шесть месяцев до назначения выборов;
- 2) трудовые коллективы;
- 3) граждане путем сбора подписей.

Выдвижение кандидатов обусловлено определенными цензами пассивного избирательного права, в том числе и наличием гражданства. Следует отметить, что согласно ст. 58 ИК «граждане Российской Федерации, постоянно проживающие в Республике Беларусь, имеют право в порядке, предусмотренном Кодексом, участвовать в выборах депутатов местных Советов депутатов в соответствии с международным договором Республики Беларусь и Российской Федерации». На прошедших в Республике Беларусь 18 февраля 2018 г. очередных выборах депутатов местных Советов депутатов в местные представительные органы был избран 21 гражданин Российской Федерации¹¹.

⁹ Выборы депутатов местных Советов депутатов Республики Беларусь 28 созыва [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rec.gov.by/ru/vybory-2018>.

¹⁰ О муниципальных выборах в Ленинградской области [Электронный ресурс] : Закон Ленинградской области от 22.02.2012 (ред. от 31.05.2019). URL: <http://www.lenoblzaks.ru/static/single/-rus-common-kodeks-/main>.

¹¹ Выборы депутатов местных Советов депутатов Республики Беларусь 28 созыва [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rec.gov.by/ru/vybory-2018>.

Пункт 10 ст. 4 закона № 67-ФЗ Российской Федерации предусмотрел, что «на основании международных договоров Российской Федерации и в порядке, установленном законом, иностранные граждане, постоянно проживающие на территории соответствующего муниципального образования, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, участвовать в иных избирательных действиях на указанных выборах, а также участвовать в местном референдуме на тех же условиях, что и граждане Российской Федерации». Данная норма является следствием влияния на российское законодательство норм международного права, в частности Конвенции об участии иностранцев в публичной жизни на местном уровне, принятой Советом Европы 5 февраля 1992 г. [6].

Субъектами выдвижения кандидатов в депутаты местных представительных органов самоуправления в РФ согласно подп. 25 ст. 2 закона № 67-ФЗ могут быть: 1) избирательное объединение – политическая партия, имеющая в соответствии с федеральным законом право участвовать в выборах, а также региональное отделение или иное структурное подразделение политической партии, имеющие в соответствии с федеральным законом право участвовать в выборах соответствующего уровня; 2) иное общественное объединение, устав которого предусматривает участие в выборах и которое создано в форме общественной организации либо общественного движения и зарегистрировано в соответствии с законом. При этом указанное общественное объединение либо внесенные в его устав изменения и дополнения, предусматривающие участие в выборах, должны быть зарегистрированы не позднее чем за один год до дня голосования.

Если выборы депутатов представительного органа муниципального образования проводятся с применением пропорциональной избирательной системы, при которой все депутаты представительного органа муниципального образования избираются по единому избирательному округу, самостоятельное выдвижение общественными объединениями, не являющимися политическими партиями, кандидатов в составе списка кандидатов невозможно.

В Республике Беларусь правовое положение общественных объединений регулируется Законом «Об общественных объединениях», согласно ст. 20 которого общественные объединения со дня их государственной регистрации имеют право участвовать в подготовке и проведении выборов в порядке, установленном законодательством, но все их участие сводится к возможности выдвигать наблюдателей при голосовании. Между тем в теории непосредственной демократии подчеркивается существенная связь выборов с гражданским обществом, основным структурным элементом которого являются именно общественные объединения (ассоциации) или, по-другому, некоммерческие (негосударственные) организации. Одной из функций выборов является включение граждан в процесс формирования и функционирования органов публичной власти, в активизации гражданских инициатив населения, что содействует формированию полноценного гражданского общества. Исключение из избирательного процесса представителей определенных социальных групп и ассоциаций, увеличение числа тех, кто сознательно дистанцируется от муниципальной политики, неизбежно препятствует формированию структур гражданского общества, ведет к нарушению принципов организации местного самоуправления, негативно сказывается на эффективности деятельности выборных органов власти. Обосновывая связь структур гражданского общества с практикой самоуправления, А.С. Автономов отмечает, что «в идеале самоуправление означает, что управляющими и управляемыми являются одни и те же люди. Становление и развитие системы местного самоуправления свидетельствует об эволюции общества, граждане которого заявляют о готовности включиться в процесс общественно-политического развития, принимая всю меру ответственности за своё достойное существование, а гражданского общества – это такое состояние общества, когда люди взаимодействуют друг с другом в интересах управления их общими делами» [7, с. 45].

Деятельность общественных объединений образует важнейшую составляющую процесса участия в открытом, демократическом обществе, благодаря вовлечению широкого круга лиц. Такое участие способствует преодолению электорального абсентеизма. Предоставление общественным объединениям Беларуси права выдвигать кандидатов в депутаты местных Советов будет способствовать преодолению электорального абсентеизма, вовлечению различных социальных общностей в процесс устойчивого развития на местном уровне, а также реализации конституционных принципов местного самоуправления.

ЛИТЕРАТУРА

1. Авакьян, С.А. Конституционное право России. Учебный курс : учеб. пособие. В 2 т. / С.А. Авакьян. – Т. 1. – 4-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма: Инфра-М, 2010. – 864 с.
2. Система муниципального управления : учеб. / В.Б. Зотов [и др.] ; под ред. проф. В.Б. Зотова. – 6-е изд., испр. и доп. – М. : КНОРУС, 2018. – 680 с.
3. Василевич, Г.А. Избирательная система. Референдум. Органы государственной власти : науч.-практ. комментарий Конституции Республики Беларусь / Г.А. Василевич. – Минск : Право и экономика, 2000. – 170 с.

4. Выборы: правовые основы, избирательные технологии : науч.-прав. и практ. пособие / С.А. Альфер [и др.] ; отв. ред. С.А. Альфер. – 2-е изд., испр. и доп. – Минск : Тесей, 2000. – 304 с.
5. Чиркин, В.Е. О пропорциональной избирательной системе с преференциальным вотумом / В.Е. Чиркин // Журнал российского права. – 2013. – № 6. – С. 80–87.
6. Конвенция об участии иностранцев в публичной жизни на местном уровне (Страсбург, 5 февраля 1992 г.) // Международные избирательные стандарты : сб. док. – М., 2009. – Вып. 2. – С. 293–295.
7. Автономов, А.С. У истоков гражданского общества и местного самоуправления / А.С. Автономов. – М. : МЭЙН, 1998. – 88 с.

REFERENCES

1. Avak'jan, S.A. (2010). *Konstitucionnoe pravo Rossii. Uchebnyj kurs*. V 2 t. T. 1. Moscow : Norma: Infra-M. (In Russ.).
2. Zotov, V.B., Babun, R.V., Kirillova, A.N., Kovalenko, E.G., Kuznecova, L.A., Mullagaleeva, Z.Z., Musinova, N.N. ... Semkina, O.S. (2018). *Sistema municipal'nogo upravlenija*. Eds. V.B. Zotov. – Moscow: KNORUS. (In Russ.).
3. Vasilevich, G.A. (2000). *Izбирatel'naja sistema. Referendum. Organy gosudarstvennoj vlasti: nauchno-prakticheskij kommentarij Konstitucii Respubliki Belarus'*. Minsk: Pravo i jekonomika. (In Russ.).
4. Al'fer, S.A., Bugrova, I.I., Vashkevich, A.E., Dobrovol'skij, A.O., Kunevich, G.G., Naumova, S.A., Pastuhov, M.I. ... Shvedov, A.K. (2000). *Vybory: pravovye osnovy, izbiratel'nye tehnologii*. Eds. S.A. Al'fer. Minsk: Tesej. (In Russ.).
5. Chirkin, V.E. (2013). O proporcional'noj izbiratel'noj sisteme s preferencial'nym votumom. *Zhurnal rossijskogo prava [Journal of Russian law]*. (6), 80–87. (In Russ., abstr. in Engl.).
6. (2009). Konvencija ob uchastii inostrancev v publichnoj zhizni na mestnom urovne (Strasburg, 5 fevralja 1992 g.) In *Mezhdunarodnye izbiratel'nye standart*. Vol. 2. Moscow, 293–295. (In Russ.).
7. Avtonomov, A.S. (1998). *U istokov grazhdanskogo obshhestva i mestnogo samoupravlenija*. Moscow: MJeJN, (In Russ.).

Поступила 29.03.2021

SOME ISSUES OF LEGAL REGULATION OF MUNICIPAL ELECTIONS IN THE RUSSIAN FEDERATION AND THE REPUBLIC OF BELARUS

G. KUNEVICH

The article examines the issues of legal regulation of municipal elections in the Republic of Belarus and the Russian Federation, draws attention to various types of electoral systems and methods of nominating candidates for deputies of representative bodies of local self-government. The author proposes directions for improving the Belarusian legislation on the issues under study.

Keywords: *municipal elections, local self-government bodies, electoral system, subjects of nomination of candidates for deputies.*