

УДК 342.8:342.574+329

О ПРОБЛЕМАХ УЧАСТИЯ ГРАЖДАН И ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ В ВЫБОРАХ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОГО ОРГАНА МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Д.С. Михеев, В.В. Кудрявцев

Аннотация

Современное избирательное законодательство предусмотрело введение пропорциональной системы на местных выборах. Авторы соотносят законодательные положения с правом граждан и общественных объединений на участие в муниципальном избирательном процессе.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальные выборы, избирательная система, общественное объединение, политическая партия.

В современных социально-экономических условиях особую важность приобретает вопрос участия местного населения в формировании местных сообществ. Только объединив усилия жителей и направив их в нужное русло, муниципальное образование способно решить проблемы муниципального строительства. Остаются актуальными нормы Европейской хартии местного самоуправления (ЕХ) о том, что местные сообщества являются одной из основ любого демократического строя. Местное самоуправление – это власть населения, она является первичной. Вторичной выступает возможность осуществления этой власти через демократически сформированные органы. Данному процессу придается большое значение, поскольку он отражает интересы населения, должен учитывать исторические и иные местные традиции.

Следует отметить важность решений, принимаемых гражданами на муниципальных выборах, ведь результаты выборов, реализованные в формировании депутатского корпуса, оказывают прямое влияние на улучшение качества жизни жителей муниципального образования, а также на перспективы будущей жизни местного сообщества. В связи с этим представляется важным проанализировать законодательные механизмы участия граждан в муниципальном избирательном процессе.

До недавнего времени выборы депутатов представительных органов муниципальных образований осуществлялись, как правило, по мажоритарной избирательной системе, что было закреплено в Федеральном законе (ФЗ) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. (ОП). Пришедший ему на смену одноименный закон от 6 октября 2003 г. оставил на усмотрение субъекта Российской Федерации возможность установления вида избирательных систем, используемых при проведении

муниципальных выборов, и порядка их применения. В конечном счете избирательная система должна определяться уставом муниципального образования.

Муниципальная практика показывает, что формирование местных органов по смешанной или пропорциональной системам проводилось минимальным числом муниципальных образований. Между тем поставленная руководством страны задача модернизации предполагает более высокий уровень организации органов государственной власти и местного самоуправления и их взаимодействия с обществом. И в этой связи президентом Российской Федерации Д.А. Медведевым неоднократно высказывалось мнение о том, что одним из обязательных условий эволюции России на пути модернизации является децентрализация власти, то есть развитие и совершенствование местного самоуправления. В связи с чем в ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ОП) в 2011 г. была внесена новелла (ОВ), которая вызвала многочисленные дискуссии относительно ее влияния на реализацию конституционного права граждан на участие в местном самоуправлении.

Речь идет об изменениях, согласно которым не менее половины депутатских мандатов в избираемом на муниципальных выборах представительном органе муниципального района, городского округа с численностью 20 и более депутатов распределяются по пропорциональной системе. Ранее законом субъекта Российской Федерации мог устанавливаться любой вид и порядок реализации избирательной системы, применяемой при проведении муниципальных выборов, а уставом муниципального образования, исходя из требований закона, могла определяться любая избирательная система, применяемая в соответствующем муниципальном образовании.

По мнению инициаторов вышеуказанных изменений, участие политических партий в представительном органе местного самоуправления должно способствовать повышению политического профессионализма данного органа, активизации институтов гражданского общества в системе местного самоуправления, а также более плодотворному его взаимодействию с органами государственной власти. Тем не менее уже в ноябре 2011 г. Д.А. Медведев на встрече с общественностью во Владикавказе нашел предложения о возвращении смешанной избирательной системы на выборах в представительный орган местного самоуправления интересными и заявил о необходимости их рассмотрения. Как отметил президент, реализация данной идеи возможна, так как при мажоритарной системе у избирателя есть возможность голосовать за конкретную личность. В то же время, по мнению Д.А. Медведева, необходимо, чтобы выдвигаемые кандидаты были кандидатами от политической партии, с тем чтобы их политическая принадлежность четко прослеживалась. Представляется, что при оценке упомянутой новеллы необходимо ее соотнесение со спецификой местного самоуправления и с готовностью населения к реализации данной нормы.

Подчеркнем, что Европейская хартия местного самоуправления не закрепляет какого-либо обязательного порядка установления той или иной избирательной системы на выборах местного самоуправления (ЕХ). В этой связи представляется целесообразным обратиться к опыту регулирования данного вопроса в государствах, ратифицировавших Хартию. В большинстве этих государств применяется либо мажоритарная, либо смешанная избирательная система.

Так, в Великобритании используется мажоритарная избирательная система относительного большинства, когда победителем становится кандидат, набравший больше голосов, чем остальные. Во Франции чисто мажоритарная избирательная система применяется в муниципальных образованиях с населением до 3 тыс. человек, а при большей численности – смешанная система. Та же ситуация наблюдается в Дании и Италии. Причем в Италии по мажоритарной системе избирается 3/4 депутатов от состава представительного органа местного самоуправления. Если говорить об опыте не только европейских государств, то, например, в США выдвижение кандидатов на муниципальных выборах от политических партий и общественных объединений законодательно запрещается [1, с. 87]. Такая жесткость формулировки в американском законодательстве объясняется историческим опытом, когда крупное финансовое и монополистское лобби посредством партий и объединений направляло своих представителей в органы местного самоуправления, что приводило к искажению его сущности и подчинению интересам публичных образований и коммерческих структур.

Между тем в ряде государств применяется исключительно пропорциональная избирательная система на местных выборах. К таковым, в частности, относятся Швеция, Норвегия, Австралия [2, с. 230]. При этом необходимо учитывать крайне высокий уровень политической и правовой культуры в этих государствах, чем объясняется отсутствие риска лоббирования корпоративных или публичных интересов крупными партиями в системе местного самоуправления, а также максимальная степень взаимодействия граждан и политических партий в данных государствах. Кроме того, в таких странах с пропорциональной избирательной системой на местных выборах, как Эстония и Молдова, существует возможность выдвижения гражданином своей кандидатуры и регистрации его кандидатом в депутаты по единому избирательному округу. При этом предполагается включение его в избирательный бюллетень наравне со списками партий и признание его избранным в случае получения определенного числа голосов избирателей. Ничего подобного российским законодательством не предусмотрено [3].

Практика формирования представительных органов местного самоуправления отдельных зарубежных стран, например, Финляндии, показывает, что интересы местного населения мирно уживаются с интересами политических партий, многие из которых имеют свои фракции в муниципальных представительных органах. Однако представляется, что муниципальный уровень власти с его небольшими, по сравнению с государственными ресурсами, возможностями – это не то поле деятельности, где политические партии могут реализовать свои фундаментальные и крупномасштабные задачи. Неслучайно в ст. 3 ФЗ «О политических партиях» (ПП) предусмотрено создание только общефедеральных партий с правом формирования своих региональных отделений в пределах субъектов Российской Федерации, а не территорий муниципальных образований. Это не значит, что вопросы организации и функционирования местного самоуправления в России не являются предметом, составляющим политический интерес партий. Как отмечает А.А. Уваров, механизмом воплощения этого интереса, адекватным статусу политических партий, служит их законотворческая деятельность через депутатов – членов этих партий в Государственной Думе Российской Федерации и законодательных (представительных) органах субъектов

Российской Федерации. Сам масштаб задач, решаемых политическими партиями, делает бессмысленным их участие в борьбе за депутатские места в представительных органах местного самоуправления либо в формировании других местных выборных органов [4].

Однако имеет место и другой взгляд на данную проблему. Тот же автор полагает, что благодаря присутствию членов той или иной партии в выборных и иных органах местного самоуправления возникает канал между представителями правотворческих органов муниципальной и государственной власти. В этом случае муниципальная власть будет сигнализировать представителям вышестоящей государственной власти о тех проблемах и препятствиях в законотворческой сфере, которые мешают им проводить на местах политику своей партии. А государственные органы, в свою очередь, в ответ на эти обращения в пределах своей компетенции будут контролировать действующее законодательство [4].

Однако мы полагаем, что непопулярность пропорциональной избирательной системы в большинстве европейских государств и США неслучайна. На наш взгляд, она связана как с упомянутыми недостатками данной избирательной системы, так и с ее несоответствием природе местного самоуправления. Ведь при пропорциональной избирательной системе, по сути, создаются дискриминационные условия для кандидатов, которые в силу определенных причин не могут войти в партийные списки. Безусловно, у гражданина есть право подать заявление в политическую партию для включения его в список кандидатов. Однако в данном случае право гражданина на участие в формировании представительного органа местного самоуправления ставится в зависимость от воли политической партии.

Возможна ситуация, при которой гражданин, желающий стать кандидатом в депутаты представительного органа местного самоуправления, вынужден подчинять интересы представляемой им части населения интересам политической партии, что, по нашему мнению, существенно искажает положение ч. 1 ст. 130 Конституции Российской Федерации, устанавливающее, что местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью (КР). В данном случае сложно говорить о самостоятельности населения в решении местных вопросов, когда его право быть избранным в представительный орган местного самоуправления ограничено монопольной волей политических партий.

Кроме того, в России при пропорциональной избирательной системе выдвигать списки кандидатов могут только политические партии (ГП). Общественные же объединения вправе выдвинуть своих кандидатов лишь посредством их включения в список политической партии, что опять-таки, как и в случае с гражданами, ставит интересы, которые защищает общественное объединение, в подчиненное отношение к политической партии. Между тем, как отмечал Конституционный суд Российской Федерации, для некоторых общественных объединений политическая деятельность может быть основной или дополнительной, что предполагает и разнообразие организационно-правовых форм политических объединений. Следовательно, с целью реализации конституционного права граждан на участие в органах местного самоуправления должны, помимо прочего,

создаваться условия для реализации возможности представительства в них общественных объединений. В данном случае мы полагаем необходимым придерживаться принципа, сформулированного С.А. Авакьяном: участие граждан в формировании органов местного самоуправления следует рассматривать не как право группы или объединения граждан, а как право каждого гражданина [5, с. 43].

Нельзя также не учитывать вопрос готовности населения к внедрению пропорциональной избирательной системы на уровне местного самоуправления. Так, на сегодняшний день в семи российских политических партиях состоит 2% россиян. Таким образом, можно констатировать, что нынешняя партийная система не в полной мере отвечает запросам и интересам граждан. Причиной этого является как недостаточно высокий уровень политической культуры самих партий, так и неадекватное восприятие населением партийной системы в силу недостаточно развитых исторических партийных традиций в России. Представляется, что поспешное внедрение пропорциональной избирательной системы чревато тем, что избираемые представительные органы будут не в полной мере отражать интересы населения, что может выразиться в отчуждении населения от местного самоуправления.

Говоря о необходимости установления того или иного вида избирательной системы на выборах в представительные органы местного самоуправления, нельзя не учитывать суть местного самоуправления и его специфику. Во-первых, местное самоуправление направлено на решение вопросов местного значения. Кроме того, его задачей является децентрализация власти и ее полномочий. Однако, если мы обратимся к ФЗ «О политических партиях», то из установленного им определения политической партии увидим, что ее задачами являются вовлечение граждан в политическую жизнь, участие в политических акциях, выборах и референдумах (ПП). Политические партии не нацелены на решение вопросов местного значения. Кроме того, в России могут создаваться только федеральные политические партии, которые в первую очередь ставят своей задачей решение государственных задач.

Безусловно, ведущие политические партии имеют не только местные отделения, но и первичные отделения на уровне городских микрорайонов и сельских поселений. Наиболее влиятельной является партия «Единая Россия», которая имеет представительства во всех муниципальных образованиях и разветвленную систему первичных отделений. Близки к данным показателям КПРФ и «Справедливая Россия». Между тем закон не обязывает политические партии иметь представительства во всех субъектах Российской Федерации, тем более – во всех муниципальных образованиях. Так, в Республике Марий Эл региональные отделения имеют пять из семи политических партий, во многих других регионах и муниципальных образованиях партийное представительство ограничивается четырьмя парламентскими партиями.

Таким образом, право граждан на участие в формировании органов местного самоуправления может ограничиваться представленным спектром политических сил в конкретном муниципальном образовании. В то же время закрепленный в уставах политических партий статус местных и первичных отделений не обозначает их четких задач в решении вопросов местного значения.

Следовательно, вполне реальной представляется возможность превращения представительного органа местного самоуправления в политический клуб, что вряд ли будет способствовать формированию эффективной системы местного самоуправления в России. Кроме того, следует учитывать централизованную природу политических партий. Будучи общенациональными объединениями, партии имеют выстроенную иерархию, руководящее начало в которой принадлежит вышестоящим органам. Действия и решения местных отделений партии не должны противоречить решениям и политике региональных отделений и федеральных руководящих органов. Следовательно, не должны противоречить политике вышестоящих партийных органов и действия депутатов от партии, представленной в представительном органе местного самоуправления, что, в свою очередь, ставит под сомнение самостоятельность органов местного самоуправления, позволяет говорить о фактическом встраивании органов местного самоуправления в систему органов государственной власти.

Подобное огосударствление местного самоуправления, во-первых, не согласуется с духом Конституции Российской Федерации, устанавливающей его самостоятельность, а во-вторых, возникает риск подменить деятельность органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения решением политических задач, стоящих перед партиями.

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что закрепление смешанной системы на местных выборах с возможностью выдвижения, наравне со списками политических партий, списков общественных объединений в современных условиях является наиболее предпочтительным. Указанная система представляется наиболее оптимальной, так как в этом случае создаются условия для реализации права на участие в формировании представительного органа муниципального образования всех категорий граждан, имеющих данное право.

Summary

D.S. Mikheev, V.V. Kudryavtsev. On the Problems of Citizens' and Public Associations' Participation in the Municipal Representative Body Elections.

Modern electoral legislation provides for the use of proportional representation system in local elections. The authors correlate legislative guidelines with the right of citizens and public associations to participate in municipal electoral process.

Key words: local self-government, municipal elections, electoral system, public association, political party.

Источники

ЕХ – Европейская хартия местного самоуправления, принята Советом Европы 15 окт. 1985 г. // СЗ РФ. – 1998. – № 36. – Ст. 4466.

ОП – Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. 21.07.2005) // СЗ РФ. – 1995. – № 35. – Ст. 3506.

ОВ – Федеральный закон от 20 марта 2011 г. «О внесении изменений в статьи 35 и 38 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” и в Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” в связи с применением пропорциональной избирательной системы на выборах депутатов

представительных органов муниципальных районов и городских округов» // СЗ РФ. – 2011. – № 13. – Ст. 1685.

ПП – Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» // СЗ РФ. – 2001. – № 29. – Ст. 2950.

КР – Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г. с изменениями, внесенными федеральными конституционными законами от 30 дек. 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 дек. 2008 г. № 7-ФКЗ // СЗ РФ. – 2009. – № 4. – Ст. 445.

ГП – Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2002. – № 24. – Ст. 2253.

Литература

1. *Пронкин С.В., Петрунина О.Е.* Государственное управление зарубежных стран. – М.: Аспект Пресс, 2001. – 416 с.
2. Местное самоуправление в зарубежных странах / Под ред. А.С. Прудникова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2007. – 271 с.
3. *Борисов И.Б., Игнатов А.В.* Некоторые конституционно-правовые аспекты организации выборов по пропорциональной системе в представительные органы муниципальных образований // Конституционное и муниципальное право. – 2011. – № 9. – С. 56–63.
4. *Уваров А.А.* Местное самоуправление и гражданское общество // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – № 15. – С. 6–9.
5. *Авакьян С.А.* Состояние, проблемы и перспективы местного самоуправления в России // Местное самоуправление в России: состояние, проблемы, перспективы. Материалы науч.-практ. конф. 25 янв. 1994 г. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1994. – С. 43–57.

Поступила в редакцию
30.04.12

Михеев Денис Степанович – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права Марийского государственного университета, г. Йошкар-Ола.

E-mail: Miheeva_TN@energy.mari.ru

Кудрявцев Валентин Викторович – аспирант кафедры конституционного и административного права Марийского государственного университета, г. Йошкар-Ола.

E-mail: val8882@rambler.ru