

**Муниципальные выборы
в Российской Федерации**

Центральная избирательная комиссия
Российской Федерации
Российский центр обучения избирательным технологиям
при Центральной избирательной комиссии
Российской Федерации

В. И. Фадеев, Н. И. Рауткина,
Н. М. Миронов

Муниципальные выборы в Российской Федерации

Учебное пособие



Издательство НОРМА
Москва, 2006

УДК 342.84(075.8)
ББК 67.400.5я73 Ф15

Издание осуществлено в соответствии с Программой исследований в области совершенствования законодательства о выборах и референдумах в Российской Федерации и оказания научно-методической помощи участникам избирательного процесса на 2004—2006 годы, одобренной Центральной избирательной комиссией Российской Федерации 1 июня 2004 г.

Коллектив авторов:

Фадеев В. И., доктор юридических наук, профессор МГЮА — предисловие, гл. 1, 2, § 1—7 гл. 4, § 5 гл. 5; приложения (совместно с **Н. М. Мироновым** и **П. И. Рауткиной**);

Рауткина Н. И., кандидат юридических наук — § 1, 2 гл. 3, § 1, 2, 4 гл. 5; приложения (совместно с **Н. М. Мироновым** и **В. И. Фадеевым**);

Миронов Н. М. — § 3—5 гл. 3, § 8 гл. 4, § 3 гл. 5; приложения (совместно с **Н. И. Рауткиной** и **В. И. Фадеевым**).

Руководитель авторского коллектива — доктор юридических наук, профессор **В. И. Фадеев**.

Научный редактор — доктор юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации **В. И. Лысенко**.

Фадеев В. И., Рауткина Н. И., Миронов Н. М.

Ф15 Муниципальные выборы в Российской Федерации: Учебное пособие. — М.: Норма, 2006. — 368 с.

ISBN 5-468-00018-0

В учебном пособии на основе анализа избирательного законодательства, судебной и муниципальной практики, а также с учетом особенностей осуществляемой реформы местного самоуправления рассматриваются вопросы организации и проведения муниципальных выборов в Российской Федерации.

Для студентов высших учебных заведений, аспирантов, преподавателей, организаторов и других участников муниципальных выборов.

© Российский центр обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, 2006
ISBN 5-468-00018-0 © ООО «Издательство НОРМА», 2006

Содержание

<i>Демьянченко Л. Ф. Обращение к читателям</i>	6
Предисловие	8
Глава 1. Организационно-территориальные основы местного самоуправления	11
§ 1. Местное самоуправление — форма народовластия	11
§ 2. Территориальная организация местного самоуправления	16
§ 3. Органы и должностные лица местного самоуправления	21
Глава 2. Муниципальные выборы в системе местного самоуправления	27
§ 1. Понятие и виды муниципальных выборов	27
§ 2. Правовое регулирование муниципальных выборов	33
§ 3. Основные принципы организации и проведения муниципальных выборов	50
§ 4. Избирательные системы, используемые при проведении муниципальных выборов	57
Глава 3. Участники избирательного процесса в муниципальных образованиях	62
§ 1. Правовой статус избирателя	62
§ 2. Правовой статус кандидата и его уполномоченных представителей	77
§ 3. Избирательные объединения: понятие и правовой статус	101
§ 4. Избирательные комиссии: система, правовой статус, порядок формирования и организация работы	119
§ 5. Институт наблюдателей: понятие, правовой статус	141
Глава 4. Организация избирательного процесса в муниципальных образованиях	155
§ 1. Избирательный процесс в муниципальных образованиях: понятие и основные стадии	155

§ 2. Назначение муниципальных выборов	157
§ 3. Регистрация (учет) избирателей, составление списков избирателей, образование избирательных округов и участков ...	164
§ 4. Выдвижение и регистрация кандидатов (списков кандидатов)	176
§ 5. Финансирование муниципальных выборов	196
§ 6. Информационное обеспечение муниципальных выборов.....	206
§ 7. Организация и порядок голосования, подсчет голосов избирателей, установление результатов выборов и их опубликование	219
§ 8. Избирательные споры. Ответственность за нарушение избирательных прав.....	248
Глава 5. Особенности организации и проведения муниципальных выборов в муниципальных образованиях различных видов.....	274
§ 1. Особенности организации и проведения муниципальных выборов во вновь образованных муниципальных образованиях	274
§ 2. Особенности организации и проведения муниципальных выборов в муниципальном районе	298
§ 3. Особенности организации и проведения выборов в городских округах.....	304
§ 4. Особенности организации и проведения выборов в городских и сельских поселениях.....	317
§ 5. Особенности организации и проведения муниципальных выборов в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге.....	322
Приложения	333
Приложение 1. Учебная программа и другие учебно-методические материалы по курсу «Муниципальные выборы в Российской Федерации»	333
Приложение 2. Схемы	347

Обращение к читателям

С октября 2003 г. в России проводится муниципальная реформа. Одновременно продолжается реформирование политических институтов страны и ее избирательной системы. Оба процесса протекают параллельно, оказывая друг на друга влияние, выдвигая новые требования к законодательству и правоприменению. В результате складывается новая для России сфера практической и теоретической деятельности, новая, мало освоенная область знаний — область исследования муниципальных электоральных институтов, являющихся базисом реформируемых органов местного самоуправления.

Предлагаемое вашему вниманию издание — первое учебное пособие, посвященное этой актуальной и недостаточно изученной проблематике. Книга подводит определенные итоги важному этапу муниципальной реформы — этапу формирования территориальной и организационной основы местного самоуправления, который в основном завершился в 2005 г. Целая череда муниципальных выборов, прошедших в 2004—2005 гг. во всех субъектах РФ, дает для изучения темы богатый практический материал. Его анализ позволяет увидеть «плюсы» и «минусы» новелл современного российского муниципального и избирательного законодательства.

Учебное пособие подготовлено специалистами-практиками, принимавшими в последние годы непосредственное участие в законопроектной и правоприменительной деятельности на федеральном уровне.

Книга содержит главы, посвященные как отдельным стадиям избирательного процесса, так и комплексным проблемам правового регулирования института муниципальных выборов, например, проблемам проведения выборов с учетом особенностей, установленных для отдельных видов муниципальных образований. Специальная глава посвящена организационно-территориальным основам институтов местной демократии. Отдельно освещены вопросы, касающиеся ста-

туса различных категорий участников избирательного процесса, статуса избирательных комиссий.

Предлагаемое издание, безусловно, дает ответы не на все злободневные вопросы, связанные с организацией муниципальных выборов. Накопление опыта законодательного регулирования и правоприменения в этой сфере продолжается. Однако нет сомнений, что подходы, отраженные в пособии, окажутся небезынтересными как для преподавателей и студентов юридических вузов, юридических факультетов вузов, так и для членов и работников аппаратов избирательных комиссий различных уровней, государственных и муниципальных служащих, обеспечивающих процесс подготовки выборов. Книга может оказаться полезной и для законодателей — депутатов законодательных (представительных) органов, а также для их помощников, специалистов аппаратов.

Учебное пособие «Муниципальные выборы в Российской Федерации» — это своего рода «пробный камень», первая попытка комплексного анализа института муниципальных выборов в контексте актуальной правоприменительной практики. Будем надеяться, что оно позволит наметить общие подходы к творческому освоению этой непростой проблематики, станет в известной степени ориентиром для широкого круга читателей, интересующихся проблемами развития электоральных институтов в период реформы местного самоуправления.

Л. Ф. Демьянченко,
член Центральной избирательной
комиссии Российской Федерации

Предисловие

Правовые нормы, регулирующие организацию и проведение муниципальных выборов, в совокупности образуют институт муниципального избирательного права, являющийся важной составной частью избирательного права Российской Федерации. Выделение в системе избирательного права данной системы правовых норм обусловлено особенностями статуса органов местного самоуправления, порядка их формирования и взаимодействия с органами государственной власти. Поэтому изучение учебного курса «Муниципальные выборы в Российской Федерации» предполагает и краткое рассмотрение вопросов территориальной организации местного самоуправления, структуры его выборных органов и должностных лиц как необходимого условия овладения основной проблематикой данного курса.

Европейская хартия местного самоуправления определяет местное самоуправление в качестве «одной из главных основ любого демократического строя». Это обусловлено, в частности, тем, что в организации местного самоуправления наиболее ярко проявляется идея приближения власти к народу. «...Народ является источником власти в обществе, — писал А. Токвиль, — однако более непосредственно, чем в общине, он нигде не осуществляет свою власть»¹. Именно на местном — муниципальном — уровне право граждан участвовать в управлении может быть осуществлено наиболее непосредственно. Местное самоуправление призвано обеспечивать одновременно эффективное и приближенное к населению управление местными делами. Институты местного самоуправления, способствуя развитию самоорганизации населения, общественной самодеятельности, оказывают существенное влияние на процесс формирования гражданского общества. Во взаимодействии с другими факторами местное самоуправление способствует гармонизации взаимоотношений государства и общества, власти и человека. Местное самоуправление, укрепляя основы народо-

власти, обуславливая необходимость демократизации и децентрализации власти, содействует также реализации принципов федерализма, стабилизации политических отношений в государстве, укреплению его целостности и единства.

Муниципальные выборы, посредством которых формируются подотчетные и подконтрольные населению выборные органы местного самоуправления, являются необходимым элементом системы организации и функционирования местного самоуправления.

Правовые нормы, регулирующие порядок организации и проведения муниципальных выборов, содержатся во многих источниках, к которым относятся: Конституция Российской Федерации; общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры РФ, определяющие международные избирательные стандарты¹; федеральные законы от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — рамочный Федеральный закон), от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления», от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (данный Закон утрачивает силу со дня вступления в силу в полном объеме нового Федерального закона с одноименным названием 2003 г. (далее — Закон об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 1995 г.)), от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (вступает в силу в полном объеме с 1 января 2009 г.; со дня официального опубликования указанного Закона — с 8 октября 2003 г. — вступила в силу гл. 12 «Переходные положения» Закона (далее — Закон об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 2003 г.)); другие федеральные законы, нормативные указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, нормативные правовые акты иных федеральных государственных органов.

Важное место в системе источников муниципального избирательного права занимают конституции (уставы), законы субъектов РФ, регулирующих в пределах, установленных Конституцией РФ, феде-

ральными законами вопросы организации и деятельности местного самоуправления, порядок проведения муниципальных выборов. К данным источникам относятся также уставы муниципальных образований, иные муниципальные правовые акты, регулирующие в пределах компетенции муниципальных образований вопросы структуры органов местного самоуправления, порядка их формирования.

В учебном пособии анализируются нормы права, содержащиеся в указанных источниках курса, рассматриваются особенности избирательного процесса, обусловленные спецификой местного самоуправления как особого уровня и формы осуществления публичной власти в государстве, а также отличительными признаками, характеризующими муниципальные образования различного вида. Данный комплекс вопросов рассматривается в контексте осуществляемой в настоящее время реформы организационно-территориальной структуры местного самоуправления, с учетом тех проблем, которые возникают в связи с организацией и проведением выборов во вновь создаваемых муниципальных образованиях, и т. д.

Книга поможет муниципальным и государственным служащим, которые в силу своих должностных обязанностей занимаются вопросами, связанными с подготовкой и организацией муниципальных выборов, а также избирателям, кандидатам, наблюдателям, другим участникам избирательного процесса в муниципальных образованиях в их профессиональной, общественно-политической деятельности. Авторы будут рады получить замечания и предложения читателей о структуре и содержании данного учебного пособия, которое, по сути, является дополнением к основному учебнику «Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации», вышедшему в свет в 2003 г. в издательстве «Норма» (ответственный редактор А. А. Вешняков, научные редакторы Ю. А. Веденеев и В. И. Лысенко).

В работе над настоящим изданием авторы использовали материалы, размещенные в том числе в справочных правовых системах «Гарант» и «КонсультантПлюс».

Глава 1

Организационно-территориальные основы местного самоуправления

§ 1. Местное самоуправление — форма народовластия

Особенности правового регулирования муниципальных выборов обусловлены спецификой местного самоуправления как первичного уровня власти в государстве. Местное самоуправление выступает объективной основой процесса формирования и развития муниципально-избирательного права, являющегося неотъемлемой частью избирательного права и избирательного процесса в Российской Федерации.

Местное самоуправление, составляя одну из основ конституционного строя, признается, гарантируется и осуществляется на всей территории Российской Федерации. В соответствии с Конституцией РФ **местное самоуправление представляет собой форму осуществления народом своей власти, обеспечивающую в законодательно установленных пределах самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.**

Согласно ст. 3 Конституции РФ носителем и единственным источником власти в государстве является многонациональный народ России, который осуществляет публичную власть (власть народа), во-первых, непосредственно (референдум и свободные выборы являются высшим непосредственным выражением власти народа); во-вторых, через органы государственной власти (власть народа приобретает форму государственной власти); в-третьих, через органы местного самоуправления (власть народа приобретает форму власти местного самоуправления, муниципальной власти). При этом институты прямо-

го волеизъявления народа (референдум, выборы и др.) используются при осуществлении как государственной власти (решение вопросов государственного значения), так и местного самоуправления (решение вопросов местного значения). Таким образом, **государственная власть и местное самоуправление — формы единой публичной власти в государстве (власти народа)**. Это предопределяет общность основных принципов и гарантий, устанавливаемых федеральным законодательством, на основе которых организуются и проводятся выборы всех органов публичной власти: государственных и местного самоуправления. Вместе с тем муниципальные выборы имеют ряд особенностей, обусловленных природой местного самоуправления, конституционно-правовым статусом органов местного самоуправления, что позволяет выделить муниципальное избирательное право в качестве относительно самостоятельного института избирательного права и процесса в Российской Федерации.

Особенность местного самоуправления как формы народовластия, особого уровня публичной власти в государстве состоит в том, что Конституция РФ в целях обеспечения самостоятельности местного самоуправления не включила его в систему государственной власти: органы местного самоуправления не являются структурным подразделением государственного аппарата, они не входят в систему органов государственной власти (ст. 12).

Однако это не означает, что местное самоуправление отделено от государства, имеет иной источник, нежели власть государственная: местное самоуправление и государственная власть — это подсистемы одной общей системы публичной власти в государстве, имеющей единый источник — многонациональный народ России.

Муниципальные выборы, так же как и выборы органов государственной власти, обеспечивают легитимацию власти в обществе: суверенная воля народа, выраженная на выборах, определяет, в конечном счете, легитимность властных полномочий всех органов публичной власти в государстве. Легитимация власти либо исходит непосредственно от народа, который избирает органы публичной власти, либо восходит к нему, когда органы, избранные на выборах, формируют иные публично-властные структуры, необходимые для осуществления государственной власти и местного самоуправления.

В силу этого Закон об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 2003 г. устанавливает, что органы местного самоуправления избираются непосредственно населением и (или) образуются представительным органом муниципального образования.

Конституция Российской Федерации, признавая и гарантируя местное самоуправление, закрепляет его организационную и финансовую самостоятельность, выделяет особую сферу местных вопросов (вопросов местного значения), которая подведомственна местному самоуправлению.

Местное самоуправление как форма народовластия обеспечивает право населения на самостоятельное решение вопросов местного значения. Это право осуществляется населением как через формы прямого волеизъявления, так и через выборные и другие органы местного самоуправления.

Местное самоуправление осуществляется исходя из интересов населения, под собственную его ответственность, с учетом исторических и иных местных традиций. Население муниципальных образований берет на себя бремя решения вопросов местного значения, что обуславливает необходимость функционирования и использования в системе местного самоуправления института ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением, различных форм контроля их деятельности, включая институт отзыва выборных лиц местного самоуправления.

Население не может отказаться от своего права на осуществление местного самоуправления, ибо местное самоуправление, его осуществление населением — необходимый элемент конституционной организации власти народа.

Таким образом, государство признает местное самоуправление в качестве самостоятельной формы власти народа, самостоятельного уровня публичной власти, наиболее приближенного к населению и имеющего свои органы власти, предметы ведения и полномочия, собственную финансово-экономическую базу.

Современный этап развития местного самоуправления в России характеризуется его широкомасштабной реформой, попыткой найти наиболее оптимальную модель организации местной (муниципальной)

власти, отвечающей задачам укрепления государства, его единства, эффективного осуществления власти на местном уровне. Эта реформа затрагивает организационно-территориальную структуру местного самоуправления, сложившуюся на основе конституционных норм, а также положений Закона об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 1995 г.

Реформа осуществляется как часть более широкого плана реорганизации публичной власти в государстве, разграничения предметов ведения, полномочий, ресурсов и ответственности между разными уровнями публичной власти, ее органами.

Оценивая состояние и особенности развития местного самоуправления в нашей стране на современном этапе, необходимо учитывать, что мы лишь встали на путь развития местного самоуправления, сделаны первые шаги. Получить быстрый эффект от реформирования местной власти не удалось. Развитие местного самоуправления — процесс длительный. Закон об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 1995 г. сыграл положительную роль в укоренении идей местного самоуправления, в утверждении его принципов на первичном уровне публичной власти в государстве.

Однако его реализация выявила и ряд недостатков, связанных с финансированием муниципальной деятельности, определением организационно-территориальной структуры местного самоуправления, компетенцией органов местного самоуправления, их взаимоотношениями с государственными органами власти, осуществлением делегированных государственных полномочий и др.

Необходимость пересмотра указанного Закона стала очевидна: на это обратил внимание и Президент РФ в своем послании к Федеральному Собранию РФ в 2002 г.

Реформа местного самоуправления осуществляется на основе Закона об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 2003 г. Новый Закон вносит существенные коррективы в организационно-территориальную структуру местного самоуправления. Это касается:

— принципов территориальной организации местного самоуправления (предусматривается унификация территориальной организации

местного самоуправления, вводятся дополнительные требования к созданию муниципальных образований и т. д.);

— структуры и компетенции органов местного самоуправления (по-новому решается вопрос об определении структуры органов местного самоуправления, о статусе главы муниципального образования, о численном составе представительных органов местного самоуправления, их исключительных полномочиях и т. д.);

— правовых форм участия населения в осуществлении местного самоуправления (закрепляются новые формы такого участия: публичные слушания и др.);

— порядка и принципов наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (рассматриваемый Закон достаточно подробно регулирует данные вопросы, определяя конкретные механизмы реализации конституционных положений о возможности делегирования органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий);

— пределов и форм правотворческой деятельности муниципальных образований (указанный Закон содержит специальную главу, посвященную муниципальным правовым актам).

Рассматриваемый Закон по-новому решает вопросы: экономической основы местного самоуправления; ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления; финансирования осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий; регулирования особенностей организации местного самоуправления в городах федерального значения, на ряде других территорий.

Следует также учитывать, что рассматриваемый Закон расширяет полномочия федеральных органов государственной власти в сфере правового регулирования местного самоуправления, а также полномочия муниципальных образований, жестко ограничивая пределы правового регулирования местного самоуправления субъектами РФ, чтобы не допускать произвольного вторжения региональных органов власти в компетенцию муниципальных образований. В связи с этим значительная часть вопросов, которые ранее решались субъектами РФ, отнесена к компетенции федеральных органов власти, а в ряде случаев — к компетенции муниципальных образований.

В ходе реформы местного самоуправления необходимо также решить вопросы, связанные с развитием гражданского общества, системы различных форм самоорганизации и самодеятельности населения. Ибо в тесном взаимодействии с ними местное самоуправление может осуществлять свое социальное предназначение: эффективно решать вопросы местного значения, представлять и защищать интересы территориальных самоуправляемых, коллективов, развивать различные социальные структуры самоорганизации населения, гражданские инициативы.

Вместе с тем реализация переходных положений нового Федерального закона (он вступает в силу в полном объеме с 1 января 2009 г.) выявила некоторые его недостатки (в Закон уже внесен ряд дополнений и изменений), а также привела к появлению в ряде субъектов РФ трудностей, обусловленных во многом тем обстоятельством, что далеко не все субъекты РФ сумели осуществить в установленные Законом сроки большой комплекс подготовительных мероприятий, необходимых для успешного выполнения задач реформы местного самоуправления: обеспечить реализацию права населения на местное самоуправление, реальную способность органов местного самоуправления эффективно управлять местными делами.

§ 2. Территориальная организация местного самоуправления

Муниципальные выборы проводятся в муниципальных образованиях, особенности которых отражаются на организации выборов органов и должностных лиц местного самоуправления.

В соответствии с Конституцией РФ местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях и в других муниципальных образованиях, создаваемых в порядке, установленном законодательством. Под муниципальным образованием понимается законодательно установленная населенная территория, в границах которой осуществляется местное самоуправление населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления в целях решения вопросов местного значения.

Обязательными признаками каждого муниципального образования являются:

а) наличие собственной территории, границы которой установлены законом субъекта РФ в соответствии с требованиями федерального закона;

б) наличие собственной компетенции, которую определяют законодательно установленные вопросы местного значения и полномочия местного самоуправления;

в) существование собственной экономической основы (ее составляют: находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований);

г) наличие собственных выборных и иных органов местного самоуправления (их структура обязательно включает: представительный орган местного самоуправления, главу муниципального образования, местную администрацию);

д) наличие устава муниципального образования, иных муниципальных правовых актов, составляющих в своей совокупности систему муниципальных правовых актов муниципального образования (они принимаются населением непосредственно и (или) органами и должностными лицами местного самоуправления);

е) право устанавливать в соответствии с федеральным законодательством и геральдическими правилами официальные символы, отражающие исторические, культурные, национальные и иные местные традиции и особенности.

На основе Закона об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 1995 г. в субъектах РФ, к компетенции которых относилось установление порядка формирования и преобразования муниципальных образований, установления и изменений их границ, по-разному решался вопрос о территориальной организации местного самоуправления: практика была весьма разнообразна.

Одни субъекты РФ пошли по пути формирования в основном только крупных муниципальных образований — районных и городских (образуемых в крупных городах). Небольшие городские и сельские поселения, расположенные в границах районных муниципальных об-

разований этих субъектов РФ, не имели статуса муниципального образования. Такой подход к решению вопросов территориальной организации местного самоуправления был во многом обусловлен слабостью финансово-экономической базы небольших городских и сельских поселений. Например, в Новгородской области было сформировано всего 22 муниципальных образования (из них районных — 21, городских — 1). В Ярославской области было создано 19 муниципальных образований (17 — в районах, именуемых муниципальными округами, и 2 — в городах).

В ряде субъектов РФ, напротив, муниципальные образования создавались в небольших городских и сельских поселениях, а в границах таких административно-территориальных единиц, как районы и крупные города, формировались территориальные (местные) органы государственной власти (Республика Адыгея, Новосибирская область и др.).

Вместе с тем в некоторых субъектах РФ муниципальные образования создавались как в крупных территориальных единицах, так и в небольших городских и сельских поселениях, в сельских округах (волостях), объединяющих несколько небольших сельских населенных пунктов (Владимирская область и др.).

Свою специфику имела территориальная организация местного самоуправления в городах федерального значения, закрытых административно-территориальных образованиях (ЗАТО). Кроме того, в городах, являющихся административными центрами субъектов Федерации, других крупных городских поселениях в ряде случаев создавались не только общегородские муниципальные образования, но и внутригородские муниципальные образования (Владимир, Пенза, Саранск и др.). Вопрос о том, создавать или нет внутригородские муниципальные образования (и в границах каких территориальных единиц), решался уставом города (новый Федеральный закон 2003 г. не предусматривает формирование таких внутригородских муниципальных образований, исключение составляют города федерального значения).

Закон об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 2003 г. устанавливает, по сути, единообразную для всех субъектов РФ территориальную организацию местного

самоуправления: муниципальные образования могут иметь статус муниципального района, городского округа, городского, сельского поселения либо внутригородского муниципального образования города федерального значения. Возможность создавать иные муниципальные образования в границах каких-либо других территориальных единиц указанный Закон не предусматривает.

В субъектах РФ формируются следующие виды муниципальных образований.

1. Городские и сельские поселения, территория которых входит в состав территории другого вида муниципального образования — муниципального района. Сельское поселение как вид муниципального образования может представлять собой либо один сельский населенный пункт (село, деревня, аул и т. п.), либо несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и др.), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

Сельское поселение, объединяющее несколько сельских населенных пунктов, имеет административный центр — населенный пункт, определенный с учетом местных традиций и сложившейся социальной инфраструктуры, в котором в соответствии с законом субъекта РФ находится представительный орган сельского поселения. В сельских поселениях, в которых численность жителей, обладающих избирательным правом, составляет менее 100 человек, представительный орган не формируется (его полномочия осуществляются сходом граждан). Закон об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 1995 г. для характеристики муниципального образования, объединяющего несколько сельских населенных пунктов, допускал использование терминов «волость», «сельсовет», «сельский округ». Городское поселение как вид муниципального образования может представлять собой город или поселок, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления. В состав территории городского поселения в соответствии с генеральным планом могут входить территории, необходимые для его социальной, транспортной и иной инфраструктуры (включая территории

населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями).

2. Муниципальный район. Муниципальные районы создаются, по сути, в границах административных районов, т. е. наиболее крупных административно-территориальных единиц субъектов РФ, на которые они непосредственно подразделяются. Лишь территория муниципальных образований, имеющих статус городского округа (которые могут находиться в границах административного района), не входит в состав территории муниципального района. Муниципальный район имеет свой административный центр — населенный пункт, который определяется с учетом местных традиций и сложившейся социальной инфраструктуры и в котором в соответствии с законом субъекта РФ находится представительный орган муниципального района.

Муниципальный район как вид муниципального образования представляет собой несколько поселений или совокупность поселений и межселенных территорий (т. е. территорий, находящихся вне границ поселений), объединенных общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления. Осуществление местного самоуправления в границах муниципального района имеет свои особенности: а) оно осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера; б) в состав его территории входят территории других муниципальных образований — городских и сельских поселений, расположенных в границах муниципального района; в) представительный орган местного самоуправления муниципального района может быть сформирован либо на муниципальных выборах, либо иным путем, определенным федеральным законом.

3. Городской округ. Как вид муниципального образования он представляет собой городское поселение, которое не входит в состав муниципального района. Органы местного самоуправления городского округа осуществляют полномочия по решению вопросов местного значения, которые закон установил и для поселения, и для муниципального района. В состав территории городского округа могут входить один город или один поселок, а также, в соответствии с генеральным планом, территории, предназначенные для развития его со-

циальной, транспортной и иной инфраструктуры (включая территории поселков и сельских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями). Наделение городского поселения статусом городского округа осуществляется законом субъекта РФ при наличии сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения его органами вопросов местного значения, отнесенных к ведению городского округа. Вместе с тем надо учитывать, что Закон об общих принципах организации местного самоуправления 2003 г. наделяет статусом городского округа ЗАТО и наукограды (ст. 80 и 81).

4. Внутригородские муниципальные образования городов федерального значения. В городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге в соответствии с уставами данных субъектов РФ местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления на внутригородских территориях. Внутригородская территория — часть территории города федерального значения, в границах которой осуществляется местное самоуправление. Установление и изменение границ внутригородских муниципальных образований, их преобразование осуществляются законами городов федерального значения с учетом мнения населения соответствующих внутригородских территорий.

Введение новой территориальной организации местного самоуправления увеличило число муниципальных образований в Российской Федерации более чем в два раза (на 30 апреля 2005 г. их насчитывалось более 24 тыс.). Такая радикальная реформа территориальной основы местного самоуправления повлекла и существенные изменения в организационной, финансово-экономической основах местного самоуправления, правовом регулировании компетенции муниципальных образований, системе их взаимоотношений с органами государственной власти, а также обострила проблему муниципальных кадров.

§ 3. Органы и должностные лица местного самоуправления

Важнейшим условием эффективности местного самоуправления

является его организационная структура, которая должна соответствовать задачам и функциям местного самоуправления, служить оптимальному сочетанию в деятельности органов местного самоуправления местных (муниципальных), региональных и общегосударственных интересов.

В соответствии с Конституцией РФ население самостоятельно определяет структуру органов местного самоуправления своего муниципального образования (ст. 131). При этом Конституция РФ дает основание для выделения в этой структуре двух видов органов местного самоуправления: а) выборных и б) других органов местного самоуправления, формируемых иным (не выборным) путем (ст. 130). Формирование и деятельность органов местного самоуправления в отличие от органов государственной власти осуществляется без обязательного учета принципа разделения властей, который согласно ст. 10 Конституции РФ лежит в основе организации государственной власти. При этом органы местного самоуправления одного муниципального образования не находятся в подчинении органов местного самоуправления другого муниципального образования.

Структура органов местного самоуправления муниципального образования закрепляется в его уставе и включает в себя перечень конкретных органов местного самоуправления (выборных и иных), образуемых в соответствии с требованиями закона.

Закон об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 1995 г. установил, что муниципальное образование должно иметь представительный орган местного самоуправления, состоящий из депутатов, избираемых на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Федерации (ст. 15).

Вместе с тем данный Закон не исключил возможности осуществления полномочий представительного органа местного самоуправления в небольших муниципальных образованиях непосредственно населением — на собрании (сходе) граждан. Представительный орган местного самоуправления в муниципальном образовании в этом случае не создавался. Так, по данным Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (ЦИК России) в 1998 г. в 534 муниципальных

образованиях 15 субъектов РФ полномочия представительных органов местного самоуправления осуществляли собрания (сходы) граждан¹.

Помимо выборного представительного органа местного самоуправления уставом муниципального образования могло быть предусмотрено образование других выборных органов, выборных должностных лиц.

Указанный Закон предусматривал возможность введения уставом муниципального образования должности главы муниципального образования, который: а) избирался либо населением непосредственно на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, либо представительным органом местного самоуправления из своего состава в порядке, установленном федеральными законами и законами субъектов Федерации; б) возглавлял деятельность по осуществлению местного самоуправления на территории муниципального образования; в) наделялся уставом муниципального образования собственной компетенцией по решению вопросов местного значения; г) согласно уставу мог входить в состав представительного органа местного самоуправления и председательствовать на его заседаниях; д) был подотчетен населению и представительному органу местного самоуправления; е) занимая выборную муниципальную должность, не относился в силу этого к категории муниципальных служащих.

Практика также показывала, что уставом муниципального образования могла быть предусмотрена должность главы администрации муниципального образования, не обладающего статусом главы муниципального образования, осуществляющего свою деятельность на основе трудового договора (контракта), не являющегося выборным лицом и относящегося к категории муниципальных служащих. Вместе с тем уставы многих муниципальных образований признавали право главы муниципального образования совмещать две должности: главы администрации муниципального образования и председателя представительного органа, т. е. глава муниципального образования руководил исполнительно-распорядительными и представительными органами муниципального образования. Это не противоречило Закону об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 1995 г., но очень часто затрудняло развитие демократических

начал в работе указанных органов местного самоуправления. Субъекты Федерации, принимая законы о местном самоуправлении, о муниципальных выборах не вправе были предрешать вопрос об определении структуры органов местного самоуправления предписанием обязательного образования тех или иных органов и должностных лиц местного самоуправления, установлением основ их взаимоотношений, разграничением полномочий между ними.

Закон об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 2003 г. вносит значительные изменения в организационную структуру местного самоуправления, во многом унифицируя ее. В соответствии с указанным Законом структура органов местного самоуправления каждого муниципального образования обязательно должна включать:

а) представительный орган местного самоуправления, обладающий правом представлять интересы населения и принимать решения от его имени;

б) главу муниципального образования — высшее должностное лицо, которое избирается либо на муниципальных выборах, либо представительным органом из числа депутатов;

в) местную администрацию — исполнительно-распорядительный орган муниципального образования, которым в соответствии с уставом муниципального образования руководит на принципах единоначалия либо глава муниципального образования, либо лицо, назначенное на должность главы местной администрации по контракту.

В структуре органов местного самоуправления могут также быть предусмотрены и другие выборные и формируемые иным путем органы местного самоуправления.

Так, может быть образован контрольный орган (контрольно-счетная палата, ревизионная комиссия и др.) в целях контроля за исполнением местного бюджета, соблюдением установленного порядка управления и распоряжения муниципальным имуществом. Этот орган формируется либо на муниципальных выборах, либо представительным органом муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования.

Для организации и проведения муниципальных выборов, местного референдума, голосования по отзыву выборных лиц местного само-

управления, голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, его преобразования создается избирательная комиссия муниципального образования (далее — ИКМО). Последняя является муниципальным органом, который, однако, не входит в структуру органов местного самоуправления, обладающих полномочиями решать вопросы местного значения.

Регулируя вопросы организационной структуры местного самоуправления, Закон об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 2003 г. закрепляет также, что:

1) органы местного самоуправления избираются непосредственно населением и (или) образуются представительным органом муниципального образования; участие органов государственной власти и их должностных лиц в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления допускается только в случаях и порядке, установленных настоящим Законом;

2) порядок формирования, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления определяются уставом муниципального образования в соответствии с требованиями Закона;

3) изменения и дополнения, внесенные в устав муниципального образования и изменяющие структуру органов местного самоуправления и полномочия органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления вступают в силу после истечения срока полномочий представительного органа, принявшего муниципальный правовой акт о внесении в устав указанных изменений и дополнений;

4) представительный орган избирается на муниципальных выборах (однако представительный орган муниципального района может формироваться и иным способом, установленным Законом);

5) необходимо соблюдение требования о минимальной численности депутатов представительного органа, установленного Законом;

6) глава муниципального образования не может быть одновременно председателем представительного органа муниципального образования и главой местной администрации, за исключением случаев, предусмотренных Законом;

7) выборные должностные лица местного самоуправления могут осуществлять свои полномочия на постоянной основе в соответствии с Законом и уставом муниципального образования; на постоянной основе могут работать не более 10% депутатов от установленной численности представительного органа муниципального образования;

8) органы местного самоуправления, которые в соответствии с Законом и уставом муниципального образования наделяются правами юридического лица, являются муниципальными учреждениями, образуемыми для осуществления управленческих функций, и подлежат государственной регистрации в качестве юридических лиц в соответствии с федеральным законом;

9) финансирование расходов на содержание органов местного самоуправления осуществляется исключительно за счет собственных доходов бюджетов соответствующих муниципальных образований.

Глава 2 Муниципальные выборы в системе местного самоуправления

§ 1. Понятие и виды муниципальных выборов

Муниципальные выборы, являясь наряду с местным референдумом высшим непосредственным выражением воли населения муниципальных образований, занимают особое место в системе местного самоуправления. Посредством муниципальных выборов граждане определяют тех, кто наиболее подготовлен для осуществления функций местного самоуправления в качестве их представителей в выборных органах местного самоуправления. Муниципальные выборы — это акт самоуправления, который основывается на социальной активности населения, осознании им своей ответственности за управление местными делами. Поэтому участие населения в избирательном процессе является для них одновременно своеобразной школой самоуправления: граждане, знакомясь в процессе избирательной кампании с программами кандидатов, имеют возможность на встрече с ними высказать свои предложения и пожелания, обратить внимание на проблемы, которые требуют своего разрешения органами местного самоуправления. Муниципальные выборы должны не только обеспечивать подбор лучших представителей населения в органы местного самоуправления, но и давать возможность населению в процессе избирательной кампании оценивать деятельность органов и должностных лиц местного самоуправления, определять пути и способы улучшения их работы. И задачи эти вполне реальны, ибо выборы проводятся обычно в относительно небольших поселениях, где кандидатами являются граждане, как правило, хорошо известные населению; проблемы, о которых они говорят на встречах с избирателями, им близки и понятны, затрагивают интересы каждого жителя муниципального образования.

Какие же органы и должностные лица местного самоуправления избираются непосредственно населением? Этот вопрос решается в уставе муниципального образования, закрепляющем в соответствии с требованиями Закона об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 2003 г. структуру органов местного самоуправления, которая определяет выборные (и формируемые иным способом) органы и должностные лица местного самоуправления. Как уже отмечалось, в перечень выборных органов местного самоуправления обязательно включаются: 1) представительный орган; 2) глава муниципального образования. Кроме того, уставом муниципального образования могут быть предусмотрены также выборы непосредственно населением иных органов и должностных лиц, входящих в структуру органов местного самоуправления, в частности, контрольного органа муниципального образования.

Таким образом, **муниципальные выборы проводятся:**

во-первых, в целях формирования представительного органа муниципального образования и иных выборных органов (контрольного и др.);

во-вторых, в целях избрания главы муниципального образования и иных выборных должностных лиц местного самоуправления.

1. Представительный орган муниципального образования состоит из депутатов, избираемых на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Вместе с тем Закон об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 2003 г. предусматривает, что:

а) представительный орган поселения не формируется, если численность жителей поселения, обладающих избирательным правом, составляет менее 100 человек (в этом случае полномочия представительного органа осуществляются сходом граждан);

б) представительный орган муниципального района может формироваться следующим способом:

во-первых, он может избираться на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Однако при этом число депутатов, избираемых от одного поселения, не может превышать две пятых от установленной чис-

ленности представительного органа муниципального района;

во-вторых, представительный орган муниципального района может состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной, независимо от численности населения поселения, нормой представительства, определяемой ст. 35 Закона об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 2003 г.

Численность депутатов представительного органа муниципального района определяется уставом муниципального района и не может быть менее 15 человек.

Численность депутатов представительного органа поселения (в том числе городского округа) определяется уставом муниципального образования и не может быть менее 7 человек при численности населения менее 1 тыс., 10 человек — при численности от 1 тыс. до 10 тыс., 15 человек — при численности от 10 тыс. до 30 тыс., 20 человек — при численности от 30 тыс. до 100 тыс., 25 человек — при численности населения от 100 тыс. до 500 тыс. и 35 человек — при численности свыше 500 тыс.

Численность депутатов представительного органа внутригородской территории города федерального значения определяется уставом муниципального образования и не может быть менее 10 человек.

Представительный орган муниципального образования может осуществлять свои полномочия в случае избрания не менее двух третей от установленной численности депутатов. Депутаты представительного органа муниципального образования осуществляют свои полномочия, как правило, на непостоянной основе. На постоянной основе могут работать не более 10% депутатов от установленной численности представительного органа муниципального образования, а если численность представительного органа муниципального образования составляет менее 10 человек, — 1 депутат.

2. Иные выборные органы местного самоуправления, формируемые на муниципальных выборах. Наличие иных выборных органов в структуре органов местного самоуправления (наряду с представительным органом муниципального образования) возможно, но не

обязательно: этот вопрос решается в уставе муниципального образования, который принимается представительным органом (в поселениях с численностью жителей, обладающих избирательным правом, менее 100 человек — населением непосредственно на сходе граждан). Так, например, уставом муниципального образования может быть предусмотрено формирование **контрольного органа муниципально-го образования**, который, однако, согласно ст. 38 Закона об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 2003 г. может формироваться как на муниципальных выборах, так и представительным органом муниципального образования в соответствии с его уставом.

3. Глава муниципального образования. Это высшее должностное лицо муниципального образования, наличие которого в структуре органов местного самоуправления является обязательным: в соответствии с уставом муниципального образования он избирается либо на муниципальных выборах, либо представительным органом муниципального образования из своего состава.

4. Иные выборные должностные лица местного самоуправления, избираемые непосредственно населением. Закон об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 2003 г. не определяет, какие именно выборные должностные лица местного самоуправления (кроме главы муниципального образования) могут быть предусмотрены уставом муниципального образования в структуре его органов. Можно отметить, что Указ Президента РФ от 3 июня 1996 г. № 803 «О поэтапном формировании муниципальных органов охраны общественного порядка» рекомендовал предусматривать в уставах муниципальных образований выборность населением руководителей указанных органов. Однако до сих пор данные органы (муниципальная милиция) не сформированы, ибо отсутствует федеральный закон, определяющий организацию и деятельность муниципальной милиции. Возможно избрание непосредственно населением заместителя главы муниципального образования, избираемого вместе с главой муниципального образования (это предусматривает, в частности, законодательство Еврейской автономной области).

Таким образом, под муниципальными выборами понимаются вы-

боры депутатов (членов) представительных и иных выборных органов местного самоуправления, а также глав муниципальных образований и иных выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляемые на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Другими словами, **муниципальные выборы** — это форма прямого волеизъявления жителей муниципального образования, осуществляемого в соответствии с Конституцией Российской Федерации, законами субъектов Российской Федерации и уставами муниципальных образований в целях формирования выборных органов местного самоуправления и (или) наделения полномочиями выборных должностных лиц местного самоуправления.

Рассматривая вопрос о видах муниципальных выборов, необходимо, прежде всего, выделить **основные выборы**, которые можно подразделить на очередные и досрочные выборы.

Очередные выборы проводятся в связи с истечением срока полномочий органа или должностного лица местного самоуправления.

Срок полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления определяется уставом муниципального образования и не может быть менее двух и более пяти лет. Полномочия депутата, члена выборного органа местного самоуправления начинаются со дня его избрания и прекращаются со дня начала работы выборного органа местного самоуправления нового созыва. Полномочия выборного должностного лица местного самоуправления начинаются со дня его вступления в должность и прекращаются в день вступления в должность вновь избранного должностного лица местного самоуправления.

Согласно ст. 8 рамочного Федерального закона установлены единые дни окончания срока, на который избираются и органы государственной власти субъектов РФ, и органы местного самоуправления, и депутаты указанных органов. Изменение (продление или сокращение) срока полномочий действующих выборных органов и должностных лиц местного самоуправления согласно указанному Закону не допускается (исключение из этого правила установлено п. 6 и 9 ст. 81' Закона). Норма об изменении (продлении или сокращении) установленно-го уставом муниципального образования срока, на который избирают-

ся органы местного самоуправления, депутаты, и (или) срока полномочий органа местного самоуправления, депутатов может применяться только к органам и депутатам, избранным на выборах, назначенных после вступления в силу такой нормы.

Досрочные муниципальные выборы проводятся в случаях досрочного прекращения полномочий выборных органов и должностных лиц местного самоуправления.

Так, полномочия представительного органа местного самоуправления согласно Закону об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 2003 г. могут быть прекращены досрочно законом субъекта РФ в случае его роспуска в порядке и по основаниям, предусмотренным ст. 73 указанного Закона (ответственность представительного органа муниципального образования перед государством). Полномочия представительного органа муниципального образования могут быть также прекращены: а) в случае принятия указанным органом в порядке, установленном в уставе муниципального образования, решения о самороспуске; б) в случае вступления в силу решения соответственно верховного суда республики, края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа о неправомерности данного состава депутатов представительного органа муниципального образования, в том числе в связи со сложением депутатами своих полномочий; в) в случае преобразования муниципального образования (объединение или разделение муниципальных образований и т. д.).

Полномочия главы муниципального образования прекращаются досрочно в случае: а) его смерти; б) отставки по собственному желанию; в) отрешения от должности в соответствии со ст. 74 Закона об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 2003 г.; г) признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным; д) признания судом безвестно отсутствующим или объявления умершим; е) вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда; ж) выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства; з) прекращения гражданства Российской Федерации, прекращения гражданства иностранного государства — участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностран-

ный гражданин имеет право быть избранным в органы местного самоуправления; и) отзыва избирателями; к) установленной в судебном порядке стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять полномочия главы муниципального образования; л) досрочного прекращения полномочий представительного органа муниципального образования, если глава муниципального образования был избран из состава данного органа.

Муниципальные выборы могут быть также повторными и дополнительными.

Повторные выборы проводятся в том случае, если основные выборы были признаны несостоявшимися, недействительными, либо кандидат, избранный по одномандатному (многомандатному) избирательному округу, не сложил с себя полномочия, несовместимые со статусом депутата, а кандидат, избранный на должность выборного должностного лица, — полномочия, несовместимые со статусом выборного должностного лица, а также в других установленных законом случаях (при проведении выборов по многомандатным избирательным округам, когда не все мандаты оказались замещенными, и др.).

Дополнительные выборы назначаются в одномандатном избирательном округе в случае досрочного прекращения полномочий депутата, избранного по указанному избирательному округу. Они могут быть назначены также и в многомандатном округе в случае и порядке, установленных рамочным Федеральным законом.

Повторные и (или) дополнительные выборы не назначаются и не проводятся, если в результате этих выборов депутат не может быть избран на срок более одного года.

§ 2. Правовое регулирование муниципальных выборов

1. Развитие законодательства о выборах в органы местной власти в России: общая характеристика. Основанием для выделения в структуре избирательного права в качестве его института муниципального избирательного права явилось организационное обособление местного самоуправления в общей системе управления государством, развитие муниципального законодательства о формировании и деятельности органов местного самоуправления.

В свое время в дореволюционной России шел процесс становления земского избирательного права, регулировавшего порядок формирования земских и городских органов самоуправления. Однако после Октября 1917 г. характер и направленность процессов организации власти на местах коренным образом изменились: был взят курс на ликвидацию старых органов местного самоуправления.

Идея местного самоуправления, предполагающая известную децентрализацию власти, самостоятельность органов местного самоуправления, вступила в противоречие с задачами государства пролетарской диктатуры, являющегося по своей природе государством жестко централизованным.

В основу организации власти на местах был положен принцип единства системы Советов как органов государственной власти. В соответствии с Конституцией РСФСР 1918 г. система местных органов государственной власти включала областные, губернские (окружные), уездные (районные) и волостные съезды Советов, городские и сельские Советы, а также избираемые ими исполнительные комитеты. Городские и сельские Советы избирались непосредственно населением. Съезды Советов формировались на основе многостепенных выборов. После принятия Конституции СССР 1936 г. и Конституции РСФСР 1937 г. все звенья представительной системы в России стали избираться на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

В советский период законодательство, регулирующее порядок образования и деятельности местных органов власти, не отличалось какой-либо спецификой содержания регулируемых им общественных отношений. Действовавшая избирательная система, сложившаяся на ее основе избирательная практика вплоть до конца 80-х гг. характеризовались формализмом, парадностью, бюрократической заорганизованностью.

Местные Советы являлись самыми многочисленными органами государственной власти: в РСФСР в 80-е гг. их насчитывалось более 28 тыс.

Срок полномочий местных Советов изменялся в процессе исторического развития советского государства (Конституция РСФСР 1978 г., с изменениями, внесенными в 1989 г., определяла срок полномочий

местных Советов в пять лет).

Законодательство о выборах устанавливало предельные нормы численного состава местных Советов: в соответствии с Законом РСФСР от 27 октября 1989 г. «О выборах народных депутатов местных Советов» в поселковые и сельские Советы избиралось до 50 депутатов, в районные — до 75, в городские — до 200 депутатов.

Вместе с тем выборы носили в целом формальный характер: в бюллетень для голосования вносилась одна кандидатура, хотя законодательство предусматривало возможность выдвижения нескольких кандидатов на одно место. В силу этого итоги выборов, по существу, уже предreshались на стадии выдвижения кандидатов.

Выборы проводились по территориальному принципу. Территория любого местного Совета разбивалась на одномандатные избирательные округа с равной численностью населения.

Депутатом местного Совета мог стать гражданин, достигший возраста 18 лет.

Избирательная кампания начиналась со дня опубликования указа Президиума Верховного Совета РСФСР о назначении даты выборов. Все кандидаты являлись представителями всенародного блока коммунистов и беспартийных. Они выдвигались, как правило, на общих собраниях трудовых коллективов, созываемых совместно профсоюзными комитетами и администрацией предприятий, учреждений, организаций. Отбор кандидатов осуществлялся партийными органами, выполнявшими политическое руководство Советами.

Законодательство о выборах закрепляло право избирателей давать указы своим кандидатам, которые местные Советы должны были учитывать при разработке и принятии планов экономического и социального развития своей территории. Однако, как показала практика, местные Советы не обладали необходимыми материально-финансовыми ресурсами для реализации данных указов и вынуждены были большинство из них отклонять, принимая лишь те, которые не требовали каких-либо существенных материально-финансовых затрат, либо те, которые совпадали с планами социально-экономического развития, благоустройства территории и т. д.

Перестройка, осуществляемая в конце 80-х гг., способствовала демократизации порядка выборов и деятельности местных Советов. Так,

в 1987 г. на выборах в местные Советы в порядке эксперимента в ряде регионов были образованы многомандатные округа, число кандидатов в которых превышало число депутатских мандатов. В связи с этим вводился статус резервного депутата для тех кандидатов, которые получили на выборах больше половины голосов избирателей, однако набрали меньшее число голосов по сравнению со своими соперниками, ставшими депутатами.

Процесс реформирования местной власти, переход ее на начала местного самоуправления, послуживший началом формирования новой комплексной отрасли права — муниципального права (одним из структурных элементов системы которого является муниципальное избирательное право), — начался после принятия союзного (1990 г.)¹ и российского (1991 г.)² законов о местном самоуправлении.

Местные Советы, избранные в 1990 г. на основе Закона РСФСР «О выборах народных депутатов местных Советов» 1989 г. уже в условиях соперничества кандидатов в депутаты, получили статус представительных органов местного самоуправления.

Законом РСФСР от 24 октября 1991 г. № 1803-1 «О выборах главы администрации» предусматривались выборы глав местной администрации, которая формировалась на основе бывших исполнительных комитетов, их структурных подразделений. Однако выборы глав местной администрации (за редким исключением) в намеченные сроки не были проведены: они стали назначаться вышестоящими главами администрации.

В указанный период регулирование выборов в органы местного самоуправления осуществлялось в полном объеме на федеральном уровне: на уровне субъектов РФ лишь республики имели право принимать свои законы. Органы местного самоуправления не обладали какими-либо полномочиями в области регулирования муниципальных выборов.

Осенью 1993 г. в рамках поэтапной конституционной реформы в Российской Федерации началось реформирование местного самоуправления: указами Президента РФ деятельность местных Советов была прекращена, их функции возлагались на местную администрацию.

Выборы новых представительных органов местного самоуправления должны были проводиться согласно Основным положениям о выборах в органы местного самоуправления, утвержденным Указом Президента РФ от 29 октября 1993 г. № 1797, и принимаемым в соответствии с ними органами государственной власти субъектов РФ положениям о выборах в органы местного самоуправления. Основные положения допускали возможность сочетать мажоритарную избирательную систему по одномандатным избирательным округам с пропорциональной системой выборов в представительные органы местного самоуправления. Кандидатом в депутаты мог стать гражданин, постоянно проживающий на соответствующей территории и достигший возраста 18 лет. Кандидаты выдвигались избирательными объединениями и группами избирателей.

Конституция РФ 1993 г. отнесла установление общих принципов организации местного самоуправления к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов; закрепила принцип равноправия субъектов РФ, включая право субъектов РФ принимать законы, в том числе и законы, регулирующие порядок проведения выборов в органы местного самоуправления. Указанные законы принимаются в соответствии с федеральными законами, определяющими основные гарантии избирательных прав граждан.

В соответствии с конституционными положениями в 1994 г. был принят Федеральный закон от 6 декабря 1994 г. № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации», послуживший основой для развития избирательного законодательства субъектов РФ.

Закон об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 1995 г. в соответствии с конституционными принципами определил организационные основы местного самоуправления. Начался новый этап развития местного самоуправления, формирования нового избирательного законодательства о муниципальных выборах.

Важную роль в утверждении демократических принципов при проведении выборов органов местного самоуправления сыграл Федеральный закон «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного са-

моуправления» 1996 г. Он был призван обеспечить проведение муниципальных выборов в случаях, если отсутствовал: а) закон субъекта РФ о муниципальных выборах; б) устав муниципального образования; в) выборный орган местного самоуправления; а также в других случаях, затрудняющих проведение выборов органов местного самоуправления. Закон установил право суда назначать по заявлениям прокурора, или жалобе граждан, или жалобам общественных объединений дату муниципальных выборов, если они не проводятся в сроки, установленные законом. В последние годы в указанный Закон был внесен ряд дополнений и изменений; он сохраняет свое действие.

В рамках муниципального избирательного законодательства объединяются нормы федерального законодательства о муниципальных выборах, содержащие гарантии избирательных прав граждан на муниципальных выборах, нормы законов субъектов РФ о выборах органов и должностных лиц местного самоуправления, а также нормы уставов муниципальных образований, определяющих численный состав представительного органа местного самоуправления, порядок выборов главы муниципального образования, срок полномочий выборных органов местного самоуправления и другие вопросы, касающиеся организации проведения муниципальных выборов.

С учетом критического анализа складывающейся практики выборов органов местного самоуправления, международных избирательных стандартов происходила эволюция муниципального избирательного законодательства.

Так, в соответствии с Законом об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации 1994 г., законами и иными нормативными правовыми актами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ могли устанавливаться дополнительные условия приобретения гражданином Российской Федерации пассивного избирательного права, связанные, в частности, со сроком его проживания на территории муниципального образования.

Однако Федеральный закон от 19 сентября 1997 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (ныне утратил силу) уже по-новому решал вопрос об ограничении пассивного избирательного

права. Закон установил, что ограничения пассивного избирательного права, связанные с постоянным или преимущественным проживанием на определенной территории Российской Федерации, могут устанавливаться только Конституцией РФ. Установление федеральным законом, законом субъекта РФ продолжительности и срока постоянного или преимущественного проживания гражданина Российской Федерации на территории субъекта РФ, муниципального образования в качестве основания для приобретения пассивного избирательного права указанным Законом не допускалось.

Вместе с тем указанный Закон предусматривал, что законами субъектов РФ могут устанавливаться дополнительные условия реализации гражданином Российской Федерации пассивного избирательного права, связанные с достижением гражданином определенного возраста. Согласно данному Закону устанавливаемый минимальный возраст кандидата не мог превышать 21 года на выборах в органы местного самоуправления. При этом установление максимального возраста кандидата Законом не допускалось.

Указанный Закон также ввел норму о том, что в списки избирателей на выборах в органы местного самоуправления в соответствии с международными договорами Российской Федерации и соответствующими им федеральными законами, законами субъектов РФ включаются иностранцы граждане, достигшие возраста 18 лет, постоянно или преимущественно проживающие на территории муниципального образования, в котором проводятся указанные выборы.

По-новому решался вопрос об избирателях, являющихся военнослужащими. Согласно указанному Закону, военнослужащие, проходящие военную службу по призыву в воинских частях, военных организациях и учреждениях, которые расположены на территории соответствующего муниципального образования, если эти военнослужащие до призыва на военную службу постоянно или преимущественно не проживали на территории данного муниципального образования, при проведении выборов в органы местного самоуправления не включаются в списки избирателей и не учитываются при определении числа избирателей на указанных выборах.

Для современного этапа развития законодательства о муниципальных выборах характерно следующее:

— совершенствование федеральной системы правовых гарантий, призванных обеспечить периодичность и обязательность проведения демократичных и свободных муниципальных выборов, их открытость и гласность, подлинность их результатов;

— оптимизация времени и сроков проведения избирательных кампаний в муниципальных образованиях;

— увеличение объема правового регулирования организации проведения муниципальных выборов на федеральном уровне в целях обеспечения единых избирательных стандартов и принципов;

— стремление ряда субъектов РФ кодифицировать избирательное законодательство, включая и законодательство о муниципальных выборах.

Необходимо также отметить, что развитие избирательного законодательства в Российской Федерации свидетельствует, что законодатель придает важное значение повышению роли политических партий в избирательном процессе. Это прежде всего находит отражение в правовом регулировании порядка выдвижения кандидатов на выборах в федеральные органы государственной власти и в представительные (законодательные) органы государственной власти субъектов РФ. Эта тенденция в целом прослеживается и в правовом регулировании муниципальных выборов. Однако надо учитывать, что специфика муниципальных выборов предполагает участие в них не только политических партий, но и различных местных общественных объединений граждан. И эта проблема также находит свое отражение в развитии законодательства о муниципальных выборах, хотя и нуждается, на наш взгляд, в большем внимании федерального законодателя.

Правовое регулирование муниципальных выборов осуществляется на всех уровнях публичной власти в государстве: федеральном, субъектов Федерации и муниципальном. Кроме того, необходимо учитывать, что правовую основу местного самоуправления, принципов его организации и деятельности, формирования органов местного самоуправления составляют также общепризнанные принципы и нормы международного права, определяющие международные избирательные стандарты, важнейшие условия обеспечения демократического избирательного процесса¹, учитываемые в практике правового регулирования муниципальных выборов.

2. На федеральном уровне правового регулирования закрепляются основные принципы организации и проведения муниципальных выборов, основные гарантии реализации гражданами Российской Федерации конституционного права на участие в выборах органов и должностных лиц местного самоуправления. Конституционное право граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления (ст. 32 Конституции РФ) получает свое развитие и конкретизацию в системе федеральных гарантий его осуществления, закрепляемой рамочным Федеральным законом и Федеральным законом «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» (далее — Закон об обеспечении прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления).

Рамочный Федеральный закон закрепляет с учетом международных избирательных стандартов гарантии прав граждан: а) на назначение муниципальных выборов; б) при регистрации (учете) избирателей, составлении списков избирателей, образовании избирательных округов и участков; в) при выдвижение и регистрации кандидатов; г) на получение и распространение информации о муниципальных выборах, на ведение предвыборной агитации; д) при организации и осуществлении голосования, подсчете голосов избирателей, установлении результатов муниципальных выборов; е) на обжалование нарушений избирательных прав граждан. Кроме того, данный Федеральный закон определяет порядок формирования и статус избирательных комиссий, организующих и проводящих муниципальные выборы; порядок и принципы финансирования муниципальных выборов, о также ответственность за нарушение законодательства о выборах. В рамочном Федеральном законе содержатся определения основных понятий, используемых избирательным законодательством при регулировании отношений, возникающих в процессе организации и осуществлении муниципальных выборов.

Рамочный Федеральный закон, определяя законодательную основу организации и проведения выборов, закрепляет порядок применения законодательства в ситуациях, когда в период избирательной кампании принимается закон, положения которого определяют порядок

подготовки и проведения муниципальных выборов, либо когда в указанный период в соответствующий закон вносятся изменения, касающиеся порядка подготовки и проведения муниципальных выборов. В этих случаях указанные закон и изменения применяются к муниципальным выборам, которые назначены после их вступления в силу.

Рамочный Федеральный закон регулирует также вопросы, связанные с ситуацией, когда законодательная база организации и проведения муниципальных выборов, формируемая субъектами РФ, в силу разных причин оказывается недостаточной для осуществления тех или иных избирательных действий. Так, если срок полномочий органа местного самоуправления истек или полномочия были досрочно прекращены, а соответствующий закон субъекта РФ о выборах отсутствует либо положение (положения) закона субъекта РФ не может быть применено (не могут быть применены) вследствие признания его судом недействующим и не подлежащим применению, выборы в орган местного самоуправления в части положения (положений) закона субъекта РФ, признанного судом недействующим и не подлежащим применению, проводятся соответствующей избирательной комиссией на основе рамочного Федерального закона, иных федеральных законов, обеспечивающих реализацию права граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, а в случае, если имеющаяся правовая база недостаточна, в части, не урегулированной законом, также на основе указов Президента РФ.

Вместе с тем надо учитывать, что имеется специальный Закон об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления. Он применяется в целях защиты названных прав в части, не урегулированной законами субъектов РФ и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Указанный Закон применяется в случаях, если:

- а) законодательным (представительным) органом субъекта РФ не принят закон, устанавливающий порядок проведения муниципальных выборов;
- б) представительным органом местного самоуправления или на местном референдуме не принят устав муниципального образования;
- в) в муниципальном образовании отсутствует выборный предста-

вительный орган местного самоуправления;

г) полномочия органов местного самоуправления осуществляются должностными лицами, назначенными органами государственной власти;

д) законом субъекта РФ не установлен порядок образования, объединения, преобразования и упразднения муниципальных образований;

е) истекли сроки полномочий выборных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления;

ж) выборы депутатов представительных органов местного самоуправления или выборных должностных лиц местного самоуправления, в том числе повторные или досрочные, не назначены уполномоченным органом или должностным лицом в установленные сроки;

з) отсутствуют органы или должностные лица, уполномоченные назначить выборы депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления;

и) муниципальные образования упразднены, объединены или преобразованы в порядке, противоречащем законодательству, либо фактически перестали исполнять свои полномочия;

к) в нарушение законодательства не реализуются конституционные права граждан, проживающих на территории муниципального образования, избирать и быть избранными в органы местного самоуправления муниципального образования (ст. 1).

Необходимо отметить, что данный Закон имел особое значение в период становления и развития местного самоуправления, осуществляемого на основе Конституции РФ и Закона об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 1995 г., когда в ряде субъектов РФ отсутствовала необходимая законодательная основа местного самоуправления, а во многих муниципальных образованиях — представительные органы местного самоуправления (распущенные в октябре 1993 г., но так и не избранные вновь в силу разных обстоятельств к этому времени), а также уставы, в которых должна была устанавливаться структура органов местного самоуправления, срок их полномочий, численный состав и т. д.

В последующие годы роль этого Закона в правовом регулировании

муниципальных выборов в целом снизилась в силу развития соответствующей законодательной базы местного самоуправления, необходимого организационно-правового оформления статуса муниципальных образований и т. п. Кроме того, была расширена система гарантий избирательных прав граждан (включая гарантии прав избирать и быть избранными в органы местного самоуправления), закрепляемая рамочным Федеральным законом. Так, ст. 83 указанного Закона устанавливает дополнительные гарантии осуществления соответствующих избирательных действий в муниципальном образовании в тех случаях, когда в нем отсутствует глава местной администрации и уставом муниципального образования не определено лицо, уполномоченное совершать указанные действия.

Вместе с тем, учитывая проводимую в настоящее время реформу местного самоуправления на основе Закона об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 2003 г., когда осуществляется коренная перестройка организационно-территориальной структуры местного самоуправления (что уже привело к значительному увеличению числа муниципальных образований в Российской Федерации), обновляется законодательство о местном самоуправлении (в том числе и избирательное законодательство) на уровне субъектов РФ, принимаются новые уставы муниципальных образований, устанавливающие новую структуру органов местного самоуправления, значение указанного Закона не следует недооценивать.

Ряд положений, касающихся организации и проведения муниципальных выборов, содержит Закон об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 2003 г.: о назначении муниципальных выборов представительным органом муниципального образования, об избирательных системах, применяемых на муниципальных выборах, об организации и проведении выборов органов и должностных лиц местного самоуправления во вновь образованных муниципальных образованиях и др.

Важную роль в обеспечении единообразного применения рамочного Федерального закона играет ЦИК России, которая в пределах своей компетенции издает соответствующие инструкции, обязательные для исполнения. Указанный Закон предусматривает возможность голосо-

вания избирателей по почте на муниципальных выборах в соответствии с законом субъекта РФ. Порядок голосования в этом случае определяется федеральным законом, однако до урегулирования данного вопроса порядок голосования по почте определяется ЦИК России (ст. 64). Центральная избирательная комиссия РФ определяет порядок электронного голосования, возможность которого предусмотрена Законом (ст. 64). Обобщая избирательную практику, ЦИК России разрабатывает предложения, направленные на совершенствование правового регулирования выборов (в том числе и муниципальных).

Для совершенствования избирательного законодательства, регулирующего муниципальные выборы, важное значение имеет судебная практика по вопросам избирательного права, включая практику Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ.

3. Субъекты РФ на основе федерального законодательства принимают собственные законодательные акты, регулирующие порядок проведения муниципальных выборов. Необходимо отметить, что на федеральном уровне за последние годы значительно увеличен объем правового регулирования гарантий организации и проведения выборов, включая и муниципальные. Кроме того, федеральное законодательство о местном самоуправлении устанавливает дополнительные гарантии самостоятельности муниципальных образований в решении вопросов их ведения, включая и некоторые вопросы, относящиеся к организации муниципальных выборов. Все это не могло не отразиться на развитии законодательства субъектов РФ о муниципальных выборах: нередко законы субъектов РФ о выборах органов и должностных лиц местного самоуправления в значительной мере, по сути, дублируют то, что уже урегулировано на федеральном уровне.

Практика правового регулирования выборов субъектами Российской Федерации показывает, что в одних случаях субъекты Российской Федерации принимают один закон о муниципальных выборах, в котором определяется порядок проведения выборов депутатов представительных органов местного самоуправления, глав муниципальных образований и иных выборных должностных лиц местного самоуправления. Так, например, в Томской области принят Закон от 14 февраля 2005 г. «О муниципальных выборах в Томской области» (в

ред. от 8 июня 2005 г.)¹. Соответствующий Закон Красноярского края от 2 октября 2003 г. называется «О выборах в органы местного самоуправления в Красноярском крае» (в ред. от 17 декабря 2004 г.). В Ленинградской области принят Закон от 13 мая 2005 г. «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований и должностных лиц местного самоуправления в Ленинградской области». Подобная практика характерна для целого ряда субъектов РФ.

Вместе с тем **в других случаях** субъектами РФ принимаются отдельные законы: а) о выборах депутатов представительных органов местного самоуправления; б) о выборах глав муниципальных образований и других выборных должностных лиц местного самоуправления. Так, в Нижегородской области приняты два закона: от 26 июля 2004 г. «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований в Нижегородской области» (в ред. от 11 октября 2004 г.) и от 29 июля 2004 г. «О выборах глав муниципальных образований в Нижегородской области» (в ред. от 9 сентября 2004 г.).

При этом обращает на себя внимание тот факт, что название принимаемых субъектами РФ законов содержит чаще всего указание лишь на выборы представительных органов и глав муниципальных образований, хотя уставами муниципальных образований могут быть предусмотрены выборы иных органов и должностных лиц местного самоуправления. В связи с этим представляется, что более правильно, когда в названии законов субъектов РФ о выборах в органы местного самоуправления упоминаются не только представительные органы и главы муниципальных образований, но и иные выборные органы и должностные лица местного самоуправления (например, Закон Самарской области от 10 декабря 2003 г. «О выборах главы муниципального образования, другого выборного должностного лица местного самоуправления» (в ред. от 11 марта 2005 г.)). Возможно и другое решение этого вопроса: название закона может носить общий характер («О муниципальных выборах» или др.), охватывая тем самым выборы всех выборных органов и лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования, но при этом в законе следует конкретизировать предмет его регулирования. В качестве примера можно привести Закон Иркутской области от 11 декабря 2003 г. «О муниципальных выборах в Иркутской области» (в ред. от

31 марта 2005 г.), в котором установлено, что данный Закон определяет порядок назначения, подготовки и проведения муниципальных выборов, под которыми понимаются выборы депутатов (членов) представительных или иных выборных органов местного самоуправления либо глав муниципальных образований или иных выборных должностных лиц местного самоуправления.

Вместе с тем есть субъекты Федерации, которые пошли по пути кодификации избирательного законодательства, принимая избирательный кодекс, в котором регулируются порядок проведения выборов органов государственной власти и местного самоуправления (г. Москва), а также порядок проведения регионального и местного референдумов, отзыва депутатов разного уровня (Алтайский край, Белгородская область, Воронежская область и др.).

Однако надо заметить, что в избирательных кодексах субъектов РФ, предусматривающих специальные главы о выборах органов местного самоуправления, также чаще всего упоминаются лишь выборы депутатов представительных органов и глав муниципальных образований (например, в Избирательном кодексе Владимирской области, Избирательном кодексе Амурской области и др.) и не говорится о выборах иных выборных органов и должностных лиц местного самоуправления. Поэтому в указанных законах следовало бы установить, что положения о выборах представительных органов и глав муниципальных образований применяются также при проведении выборов непосредственно населением иных выборных органов и должностных лиц местного самоуправления.

В законах некоторых субъектов РФ, посвященных муниципальным выборам, в ряде случаев устанавливается не только порядок избрания глав муниципальных образований непосредственно населением, но и порядок выборов глав муниципальных образований представительными органами из своего состава, что не может быть предметом закона о муниципальных выборах, проводимых на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании (подобные положения содержат Избирательный кодекс Курской области, Закон Оренбургской области от 12 мая 2004 г. «О выборах глав муниципальных образований и других должностных лиц местного самоуправления в Оренбургской области» (в ред. от 25 мая 2005 г.)).

При правовом регулировании муниципальных выборов субъекты РФ должны соблюдать гарантированные федеральным законодательством права населения муниципальных образований самостоятельно определять не только структуру органов местного самоуправления, но и способ формирования органов местного самоуправления, включая избрание главы муниципального образования, иных выборных должностных лиц местного самоуправления на муниципальных выборах или представительным органом муниципального образования; периодичность выборов муниципальных органов (срок их полномочий); численный состав представительных органов местного самоуправления и др.

В некоторых субъектах РФ принимаются законы, определяющие в развитие федерального законодательства статус, порядок формирования и деятельности избирательных комиссий (например, Закон Краснодарского края от 8 апреля 2003 г. «О системе избирательных комиссий, комиссий референдума в Краснодарском крае» (в ред. от 21 декабря 2004 г.), Закон Новосибирской области от 1 декабря 2003 г. «Об избирательных комиссиях в Новосибирской области» (в ред. от 17 декабря 2004 г.) и т. д.).

Осуществляемая в настоящее время реформа местного самоуправления, предусматривающая выборы органов местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований, реализацию иных переходных положений нового Закона об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 2003 г., касающихся формирования новой организационно-территориальной структуры местного самоуправления, послужила основой для принятия субъектам ми РФ законов, обеспечивающих проведение соответствующих муниципальных выборов в соответствии с установленными указанным Законом, а также федеральным избирательным законодательством требованиями.

Так, Законом Смоленской области от 24 марта 2005 г. «Об отдельных вопросах обеспечения подготовки и проведения в 2005 году выборов в органы местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований Смоленской области» регулируются вопросы порядка: а) осуществления соответствующими территориальными избирательными комиссиями (далее — ТИК) полномочий избиратель-

ных комиссий вновь образованных городских и сельских поселений; б) утверждения схемы избирательных округов для проведения выборов во вновь образованных городских и сельских поселениях; в) финансового обеспечения подготовки и проведения выборов в указанных муниципальных образованиях.

В связи с необходимостью обеспечить проведение выборов в органы местного самоуправления в условиях реформирования системы местного самоуправления законами субъектов РФ регулируются также вопросы:

1) о порядке избрания глав вновь образованных муниципальных образований на первый срок их полномочий и статусе указанной должности в структуре органов местного самоуправления;

2) об установлении численности депутатов представительных органов первого созыва вновь образованных муниципальных образований, сроков их полномочий, а также сроков полномочий глав этих муниципальных образований;

3) о назначении даты выборов депутатов в представительные органы местного самоуправления первого созыва городских, сельских поселений, входящих в состав муниципальных районов;

4) о сокращении срока полномочий отдельных глав муниципальных образований в целях совмещения дня голосования на выборах в органы местного самоуправления с днем голосования на выборах в органы местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований (Еврейская автономная область, Курская область и др.).

4. Согласно рамочному Федеральному закону выборы в органы местного самоуправления проводятся в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, конституциями (уставами) и законами субъектов РФ, а также уставами муниципальных образований. Как уже отмечалось, в уставе муниципального образования определяются органы и должностные лица местного самоуправления, которые избираются населением на муниципальных выборах, срок полномочий представительного органа муниципального образования, депутатов, членов иных выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления.

В соответствии с законом субъекта РФ уставом муниципального

образования определяется избирательная система, которая применяется в муниципальном образовании, а также регулируются иные вопросы, связанные с организацией и проведением муниципальных выборов.

Так, Устав города Красноярск устанавливает, что выборы депутатов городского Совета проводятся на основе смешанной пропорционально-мажоритарной системы, при этом 18 депутатов избираются на основе единой нормы представительства, а 17 депутатов — на основе пропорциональной системы представительства по единому общегородскому избирательному округу. Согласно Уставу городского округа города Волжского Волгоградской области депутаты Волжской городской думы избираются по единому избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов в депутаты, выдвинутые избирательными объединениями.

§ 3. Основные принципы организации и проведения муниципальных выборов

Муниципальные выборы, как и выборы государственных органов власти, только в том случае выполняют свое социальное предназначение, играют роль действенного демократического инструмента выявления воли граждан, когда они являются подлинно демократическими, свободными, справедливыми, проводятся регулярно в установленные сроки. Федеральное избирательное законодательство, основываясь на международных избирательных стандартах, закрепляет фундаментальные принципы организации и проведения выборов, призванные обеспечить их демократический, свободный и периодический характер в Российской Федерации.

Стандартами демократических выборов, говорится в Рекомендациях Межпарламентской ассамблеи государств — участников СНГ для международных наблюдателей Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами (одобрены 5 декабря 2002 г. в Санкт-Петербурге), являются такие принципы организации избирательного процесса, как право гражданина по достижению установленного конституцией и (или) законодательством возраста избирать и быть избранным в органы государственной власти, органы местного само-

управления, на выборные должности на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, а также свободный, периодический и обязательный, справедливый, подлинный, открытый и гласный характер выборов, осуществление судебного контроля, а также гражданского (общественного) и международного наблюдения за выборами.

1. Местное самоуправление как форма осуществления народом своей власти необходимо предполагает **право граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления**, наделенные полномочиями по решению вопросов местного значения. Законодательное регулирование этого права должно обеспечивать всем гражданам равные избирательные права, равные возможности для их реализации независимо от пола, расы, национальности, языка, религии или вероисповедания, политических и иных убеждений, социального происхождения и иных подобных обстоятельств. Вместе с тем нельзя рассматривать в качестве дискриминационных ограничений разумные, установленные законом, требования для осуществления избирательных прав граждан, а также ограничения, обусловленные необходимостью защиты конституционного строя, обеспечения национальной безопасности и общественного порядка и т. п.

Так, не противоречит международным избирательным стандартам законодательный запрет для выборных должностных лиц местного самоуправления быть одновременно депутатами Государственной Думы, членами Совета Федерации, депутатами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, занимать иные государственные должности, должности государственной гражданской службы и муниципальные должности муниципальной службы, а для депутатов представительных органов муниципальных образований — замещать должности муниципальной службы, быть депутатами законодательных (представительных) органов государственной власти. Гарантии избирательных прав граждан при проведении муниципальных выборов устанавливаются федеральным законом и принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов РФ.

2. Согласно Европейской хартии местного самоуправления (ст. 3), рамочному Федеральному закону (ст. 3), Закону об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 2003

г. (ст. 23) **муниципальные выборы проводятся на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании**. Вместе с тем, как уже отмечалось, Закон об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 2003 г. предусматривает возможность формирования представительного органа муниципального района не на основе указанных принципов, а путем делегирования в его состав депутатов представительных органов поселений, расположенных в границах территории муниципального района и входящих в состав представительного органа муниципального района глав указанных поселений (по должностному принципу). Данный порядок формирования представительного органа муниципального района, строго говоря, вступает в противоречие с принципами Европейской хартии местного самоуправления, однако надо учитывать, что в данном случае речь идет о двухзвенной системе местного самоуправления: представительный орган муниципального района относится ко второму уровню организации местного самоуправления — представительные органы поселений (первичный уровень местного самоуправления) формируются непосредственно населением.

В соответствии с международными избирательными стандартами **всеобщее избирательное право** применительно к муниципальным выборам означает в принципе, что каждый человек имеет право избирать и быть избранным в органы местного самоуправления.

Вместе с тем это право может быть ограничено требованиями, предъявляемыми к реализации активного и пассивного избирательного права. Федеральное законодательство устанавливает, что активным избирательным правом граждане обладают, во-первых, по достижении 18 лет.

Во-вторых, их место жительства должно быть расположено в пределах соответствующего избирательного округа, хотя законом активное избирательное право может быть предоставлено гражданину, место жительства которого расположено за пределами избирательного округа.

На основании международных договоров РФ и в порядке, установленном законом, правом участвовать в муниципальных выборах обладают иностранные граждане, постоянно проживающие на территории

соответствующего муниципального образования.

Не участвуют в муниципальных выборах военнослужащие, проходящие военную службу по призыву в воинских частях, военных организациях и учреждениях, которые расположены на территории соответствующего муниципального образования (если место жительства этих военнослужащих до призыва на военную службу не было расположено на территории муниципального образования).

Федеральный закон допускает возможность установления дополнительных условий реализации гражданином пассивного избирательного права на муниципальных выборах:

а) конституцией (уставом, законом субъекта РФ может устанавливаться минимальный возраст кандидата, который, однако, не может превышать на день голосования 21 год);

б) уставом муниципального образования может быть установлено, что одно и то же лицо не вправе занимать должность главы муниципального образования более установленного количества сроков подряд.

Кроме того, федеральный закон не допускает участие в муниципальных выборах в качестве кандидата гражданина, в отношении которого вступило в силу решение суда о лишении его права занимать государственные и (или) муниципальные должности в течение определенного срока (если голосование на выборах в органы местного самоуправления состоится до истечения указанного срока).

При реализации пассивного избирательного права следует также учитывать законодательный запрет на совмещение депутатского мандата, мандата выборного должностного лица с замещением определенных должностей, с занятием определенным видом деятельности.

Ограничения пассивного избирательного права, связанные с нахождением места жительства гражданина на определенной территории Российской Федерации, включая требования к продолжительности и сроку его проживания на данной территории, устанавливаются только Конституцией РФ.

Важной гарантией реализации принципа всеобщего избирательного права на муниципальных выборах является устанавливаемый федеральным законом порядок составления списков избирателей.

Принцип равного избирательного права призван обеспечить

участие граждан в муниципальных выборах на равных основаниях: каждый избиратель имеет один голос; в тех же случаях, когда избирательная система предусматривает наличие у избирателей более одного голоса, каждый избиратель должен иметь равное число голосов. Поэтому, если на выборах в представительный орган муниципального образования образуются избирательные округа с разным числом мандатов, каждый избиратель имеет либо число голосов, равное числу мандатов, подлежащих распределению в избирательном округе с наименьшим числом мандатов, либо один голос.

Гарантией равного избирательного права является также законодательное требование к образованию избирательных округов: они образуются примерно с равным числом избирателей с установленными законом допустимыми отклонениями от средней нормы представительства избирателей.

Принцип равного избирательного права предполагает также равенство возможностей всех избирательных объединений, кандидатов, участвующих в муниципальных выборах.

Принцип прямого голосования на муниципальных выборах означает, что избиратели голосуют за кандидатов, списки кандидатов, а в случаях, предусмотренных законом, — и против всех кандидатов (против всех списков кандидатов) непосредственно.

Принцип тайного голосования, закрепляемый избирательным законодательством, призван исключить возможность какого-либо контроля за волеизъявлением гражданина на муниципальных выборах.

3. Участие гражданина в муниципальных выборах является свободным и добровольным. Никто не вправе оказывать воздействие на гражданина с целью принудить его к участию или неучастию в выборах либо воспрепятствовать его свободному волеизъявлению. Иностранные граждане, за исключением случая, указанного в рамочном Федеральном законе (п. 10 ст. 4), лица без гражданства, иностранные организации не вправе осуществлять деятельность, способствующую либо препятствующую выдвижению кандидатов, списков кандидатов, избранию зарегистрированных кандидатов, достижению определенного результата на выборах.

4. Открытость и гласность муниципальных выборов предполагает, что назначение, подготовка и проведение выборов осуществля-

ются открыто и гласно. Информация о муниципальных выборах, включая сведения о кандидатах, участвующих в выборах политических партий, нормативных правовых актах органов государственной власти и органов местного самоуправления по вопросам организации и проведения муниципальных выборов, решениях избирательных комиссий, должна своевременно и в полном объеме доводиться до сведения избирателей, других участников избирательного процесса в муниципальных образованиях.

Деятельность избирательных комиссий при подготовке и проведении муниципальных выборов, подсчете голосов, установлении итогов голосования, определении результатов выборов осуществляется также открыто и гласно.

Обеспечение гласности и открытости муниципальных выборов предполагает также создание необходимых условий для объективного освещения избирательной кампании средствами массовой информации, для осуществления общественного контроля и международного наблюдения за муниципальными выборами.

5. Обеспечение честных, справедливых и подлинных муниципальных выборов предполагает создание равных правовых условий участия в выборах для всех кандидатов, избирательных объединений, для их состязательности и конкуренции на выборах, для исключения возможностей фальсификации их результатов, для своевременного и в полном объеме информирования о финансировании избирательных кампаний кандидатов, политических партий.

6. Муниципальные выборы организуют и проводят избирательные комиссии. Вмешательство в деятельность избирательных комиссий со стороны законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, должностных лиц, иных граждан не допускается.

7. Муниципальные выборы являются обязательными, периодическими и проводятся в сроки, обеспечивающие соблюдение сроков полномочий выборных органов и должностных лиц местного самоуправления. Срок, на который избираются органы местного самоуправления, депутаты (члены) указанных органов, выборные должностные лица местного самоуправления, устанавливается уставом му-

ниципального образования и не может быть менее двух и более пяти лет.

Рамочный Федеральный закон устанавливает гарантии обязательности и периодичности проведения муниципальных выборов.

Так, указанный Закон определяет единый день окончания срока, на который избираются органы и должностные лица местного самоуправления (устанавливаемое Законом соответствующее воскресенье марта или октября года, в котором истекает срок полномочий указанных органов или должностных лиц местного самоуправления).

Изменение (продление или сокращение) срока полномочий действующих органов местного самоуправления не допускается, за исключением случая, установленного п. 6 и 9 ст. 81¹ рассматриваемого Закона. Норма об изменении (продлении или сокращении) установленного уставом муниципального образования срока, на который избираются органы и должностные лица местного самоуправления, и (или) срока полномочий органа местного самоуправления, должностного лица местного самоуправления может применяться только к органам и должностным лицам, избранным на муниципальных выборах, назначенных после вступления в силу такой нормы.

Если срок полномочий действующих органов, выборных лиц местного самоуправления истекает в период действия чрезвычайного или военного положения, то указанные органы и должностные лица исполняют свои полномочия до прекращения действия чрезвычайного или военного положения и избрания нового состава указанных органов и должностных лиц.

Днем голосования на выборах в органы местного самоуправления являются второе воскресенье марта или в случаях, предусмотренных рассматриваемым Законом, второе воскресенье октября года, в котором истекают сроки полномочий указанных органов или депутатов указанных органов, за исключением случаев, предусмотренных Законом.

В случае досрочного прекращения полномочий органов местного самоуправления, депутатов, влекущего за собой неправомочность органа, досрочные выборы должны быть проведены не позднее чем через шесть месяцев со дня такого досрочного прекращения полномочий.

Если уполномоченный на то орган не назначит муниципальные выборы в установленные законом сроки, а также если уполномоченный на то орган отсутствует, выборы назначаются соответствующей избирательной комиссией.

Если указанная комиссия не назначит в установленный законом срок муниципальные выборы либо если такая избирательная комиссия отсутствует и не может быть сформирована в порядке, предусмотренном законом, соответствующий суд общей юрисдикции по заявлениям избирателей, избирательных объединений, органов государственной власти, органов местного самоуправления, прокурора определяет порядок выборов депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления в соответствии с рамочным Федеральным законом. Данные дела рассматриваются судом в течение 10 дней со дня получения заявления прокурора или жалобы.

8. Судебная защита избирательных прав и свобод участников муниципальных выборов, гарантируемая Конституцией РФ, рамочным Федеральным законом, другими федеральными законами, призвана обеспечить легитимный, публичный и демократический характер муниципальных выборов. Участникам муниципальных выборов обеспечивается реальная возможность обжаловать официальные итоги голосования, результаты выборов, нарушения избирательных прав и свобод граждан в судебные и иные органы в порядке и сроки, предусмотренные законом, международными обязательствами Российской Федерации.

§ 4. Избирательные системы, используемые при проведении муниципальных выборов

В самом общем виде под избирательной системой в данном контексте понимается способ установления результатов голосования на муниципальных выборах (определения кандидатов, признанных избранными), в зависимости от которого различают мажоритарную избирательную систему и пропорциональную избирательную систему.

Мажоритарная избирательная система основана на принципе большинства: избранным считается тот кандидат, который набрал

установленное законом большинство голосов избирателей. В зависимости от того, какое большинство голосов избирателей требуется для избрания по закону, различают: а) мажоритарную избирательную систему абсолютного большинства (для избрания требуется абсолютное большинство голосов избирателей, т. е. более их половины); б) мажоритарную избирательную систему относительного большинства (для избрания требуется получить относительное большинство голосов избирателей, т. е. больше, чем другие кандидаты).

В основе **пропорциональной избирательной системы** лежит принцип распределения депутатских мандатов между списками кандидатов в депутаты пропорционально набранным голосам.

Кроме того, возможно использование смешанной избирательной системы: **пропорционально-мажоритарной**.

Каждый вид избирательной системы имеет свои достоинства и недостатки, которые достаточно основательно проанализированы в юридической литературе. Вместе с тем вполне очевидно, что в муниципальных образованиях различного вида, отличающихся не только своим правовым статусом, но и размерами территории, численностью населения, другими признаками и параметрами, могут использоваться различные виды избирательных систем.

С учетом указанного рамочный Федеральный закон предполагает возможность использования при проведении выборов депутатов представительных органов как мажоритарной избирательной системы (по одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам), так и пропорциональной избирательной системы (по единому избирательному округу). Не исключается данным Законом и возможность применения на муниципальных выборах смешанной (пропорционально-мажоритарной) избирательной системы.

Закон об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 2003 г. устанавливает, что **законом субъекта РФ определяются виды избирательных систем, которые могут применяться при проведении муниципальных выборов**, и порядок их применения. Конкретная избирательная система, используемая при проведении муниципальных выборов в муниципальном образовании, определяется уставом муниципального образования. При этом законом субъекта РФ могут быть определены условия применения видов

избирательных систем в муниципальных образованиях в зависимости от численности избирателей в муниципальном образовании, вида муниципального образования и других обстоятельств. **Под избирательной системой** указанный Закон понимает условия признания кандидата, кандидатов избранными, списков кандидатов — допущенными к распределению депутатских мандатов, а также порядок распределения депутатских мандатов между списками кандидатов и внутри списков кандидатов (ст. 23).

Так, в соответствии с Законом Калужской области от 23 декабря 2003 г. «О выборах в органы местного самоуправления на территории Калужской области» (в ред. от 4 октября 2004 г.) в Калужской области при проведении муниципальных выборов могут применяться:

а) мажоритарная система относительного большинства — при проведении выборов выборного должностного лица местного самоуправления. В этом случае выборы проводятся по единому избирательному округу, включающему в себя всю территорию муниципального образования. Избранным признается кандидат, получивший наибольшее число голосов избирателей, принявших участие в голосовании, относительно любого другого кандидата, но при условии, что это число не менее числа голосов избирателей, поданных против всех кандидатов;

б) мажоритарная система относительного большинства — при проведении выборов депутатов представительного органа местного самоуправления. Выборы проводятся по одномандатным или многомандатным избирательным округам, образуемым на территории муниципального образования. Избранным в одномандатном округе признается кандидат, получивший наибольшее число голосов относительно любого другого кандидата в этом округе, но при условии, что это число не менее числа голосов избирателей, поданных против всех кандидатов. Избранными депутатами в многомандатном округе признаются кандидаты соответственно количеству мандатов в округе, получившие наибольшее число голосов относительно других кандидатов в этом округе, но при условии, что число голосов избирателей, поданных за каждого из них, не менее числа голосов избирателей, поданных против всех кандидатов (ст. 3).

Законом Томской области от 14 февраля 2005 г. «О муниципальных выборах в Томской области» (в ред. от 8 июня 2005 г.) вопрос об

избирательных системах, которые могут применяться на выборах представительного органа, решается иначе. Согласно ст. 2 указанного Закона выборы в представительный орган муниципального образования осуществляются на основе мажоритарной избирательной системы, когда гражданин голосует за кандидата в одномандатном избирательном округе или за кандидатов в количестве, равном числу депутатских мандатов в многомандатном избирательном округе, по одномандатным и (или) по многомандатным избирательным округам. Вместе с тем уставами муниципальных районов и городских округов может быть установлено, что выборы в представительный орган муниципального образования могут осуществляться на основе пропорциональной избирательной системы, когда все депутаты представительного органа муниципального образования избираются по единому избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов в депутаты, выдвинутых избирательными объединениями.

Выборы могут быть также проведены по пропорционально-мажоритарной системе, когда часть депутатов представительного органа избирается по одномандатным (многомандатным) избирательным округам, а другая часть депутатов избирается по единому избирательному округу, пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов в депутаты. Конкретное число депутатов, избираемых по единому избирательному округу, устанавливается уставом муниципального образования.

Муниципальные образования, как правило, применяют на выборах мажоритарную избирательную систему. Пропорциональная избирательная система используется лишь в отдельных муниципальных образованиях.

Важная роль в определении избирательной системы на муниципальных выборах принадлежит субъектам Федерации. Так, согласно Закону Красноярского края от 2 октября 2003 г. «О выборах в органы местного самоуправления в Красноярском крае» (в ред. от 17 декабря 2004 г.) выборы в представительный орган местного самоуправления осуществляются на основе избирательной системы, тип которой устанавливается уставом муниципального образования: мажоритарной — по одномандатным избирательным округам, одному или нескольким

многомандатным избирательным округам, образуемым на территории муниципального образования на основе единой нормы представительства; пропорционально-мажоритарной — когда часть депутатов представительного органа избирается по спискам избирательных объединений. В случае, если уставом муниципального образования ко дню назначения выборов в органы местного самоуправления тип избирательной системы не определен, выборы проводятся на основе той избирательной системы, которая применялась на предыдущих выборах в соответствующий орган местного самоуправления. Таким образом, и Красноярском крае при проведении муниципальных выборов допускается использование и мажоритарной, и пропорционально-мажоритарной (смешанной) избирательных систем.

В некоторых муниципальных образованиях применяется *ротация депутатов* представительного органа местного самоуправления. Так, например, Устав города Твери закрепляет, что депутат Тверской городской думы избирается сроком на четыре года. Через каждые два года (по четным годам) проводятся выборы не менее 16 депутатов на установленный срок (городская дума состоит из 33 депутатов; она правомочна в составе не менее 22 депутатов).

Глава 3

Участники избирательного процесса в муниципальных образованиях

§ 1. Правовой статус избирателя

В соответствии с п. 18 ст. 2 рамочного Федерального закона избиратель — это гражданин Российской Федерации, обладающий активным избирательным правом.

Правовой статус избирателя представляет собой совокупность его прав и обязанностей, связанных с участием избирателя в голосовании и в иных избирательных действиях, предусмотренных законом и проводимых законными методами¹.

Участие избирателя в выборах в органы местного самоуправления имеет двоякую конституционно-правовую природу, так как позволяет одновременно осуществить конституционное право избирать и быть избранным и конституционное право на осуществление местного самоуправления (ст. 32 и 130 Конституции РФ).

Содержание правового статуса избирателя определяется закрепленными в федеральном законодательстве о выборах принципами проведения выборов, реализация которых имеет применительно к муниципальным выборам свою специфику.

В частности, имеются особенности реализации принципа всеобщего избирательного права, что влияет на определение круга лиц, являющихся избирателями на муниципальных выборах. Так, согласно п. 10 ст. 4 рамочного Федерального закона 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

на тех же условиях, что и граждане Российской Федерации.

Эта норма впервые появилась в Федеральном законе от 19 сентября 1997 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹ (утратил силу).

Если на основании международного договора Российской Федерации иностранные граждане имеют право на участие в выборах в органы местного самоуправления, то в списки избирателей при проведении выборов в органы местного самоуправления в соответствии с законом подлежат включению иностранные граждане, достигшие на день голосования возраста 18 лет (за исключением граждан, признанных судом недееспособными или содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда), постоянно проживающие на территории муниципального образования, в котором проводятся указанные выборы, референдумы.

В связи с массовым проведением муниципальных выборов во вновь образованных муниципальных образованиях в 2005 г. в соответствии с требованиями Закона об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 2003 г. и многочисленными обращениями от участников выборов выявилась необходимость разъяснить порядок применения норм федерального законодательства о праве иностранных граждан на участие в местных выборах и референдумах².

Проблема заключалась в наличии коллизии между нормами рамочного Федерального закона, устанавливающими возможность реализации избирательных и референдумных прав иностранными гражданами, **постоянно** проживающими на территории соответствующего муниципального образования (п. 10 ст. 4, п. 3 ст. 17), и положением абз. 2 ч. 1 ст. 3 Закона об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 2003 г., согласно которому иностранные граждане, постоянно или **преимущественно** проживающие на территории муниципального образования, обладают при осуществлении местного самоуправления правами в соответствии с международными договорами Российской Федерации и федеральными законами. В результате правоприменительной практикой был выработан подход, состоящий в том, что в соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции

РФ в каждом конкретном случае надлежит руководствоваться содержащейся в международном договоре нормой.

В настоящее время действует несколько таких договоров. Например, Договор между Российской Федерацией и Республикой Армения¹ предусматривает предоставление права на участие в местном референдуме, Договор между Российской Федерацией и Туркменистаном² предусматривает предоставление активного и пассивного избирательного права при выборах в представительные органы муниципальных образований, глав муниципальных образований и права на участие в местном референдуме.

Однако ряд договоров подписывались в более ранний период, когда только начинался процесс становления местного самоуправления как в Российской Федерации, так и в других государствах — бывших республиках СССР. С учетом указанных исторических условий возможно различное прочтение формулировок соответствующих договоров.

Так, в письме ЦИК России от 25 апреля 2005 г. называются Договоры с Республикой Казахстан³ и с Киргизской Республикой¹ как предусматривающие предоставление активного и пассивного избирательного права при выборах в представительные органы муниципальных образований, а также глав муниципальных образований, не являющихся главами местных администраций, и права на участие в местном референдуме. Такой подход мотивируется анализом терминологии, используемой в Конституции Российской Федерации, Европейской хартии местного самоуправления, в текстах данных договоров. Он также учитывает, что сфера деятельности местного самоуправления связана прежде всего с обеспечением жизнедеятельности населения муниципального образования, решением социально-экономических, а не политических вопросов.

В то же время высказывается мнение, согласно которому Договор с Республикой Казахстан, а также Договор с Киргизской Республикой предусматривают возможность участия соответствующей категории граждан только в местных референдумах.

На существование различных подходов к решению вопроса об участии в муниципальных выборах иностранных граждан указывает имеющаяся судебная практика. Например, суды общей юрисдикции

при рассмотрении соответствующих дел приходят к выводу о том, что граждане Республики Казахстан не вправе участвовать в проводимых в Российской Федерации муниципальных выборах.

Так, Верховный суд Республики Алтай 8 сентября 2003 г., рассмотрев в судебном заседании дело по заявлению Чепурновой С. А. об отмене постановления избирательной комиссии Республики Алтай от 2 апреля 2003 г. № 29 «Об утверждении итогов выборов глав муниципальных образований города и районов РА», пришел к выводу, что принявшие участие в голосовании иностранные граждане не имели такого права, «т. к. соответствующего соглашения между РФ и Казахстаном, Арменией и Украиной... не имеется». Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации, рассмотрев дело по заявлению Чепурновой С. А. об отмене постановления избирательной комиссии Республики Алтай от 2 апреля 2003 г. № 29 по кассационной жалобе Чепурновой С. А., решение Верховного суда Республики Алтай оставила без изменения, кассационную жалобу — без удовлетворения, подтвердив, что суд обоснованно признал, что голоса 18 граждан, не обладающих активным избирательным правом и принявших участие в голосовании (иностранных граждан, лиц без гражданства), следует не учитывать в итогах голосования¹.

Очевидно, что институт участия иностранных граждан в муниципальных выборах в Российской Федерации требует дальнейшего научного исследования и совершенствования его правового регулирования. В научной литературе, в частности, высказывается предложение «учитывая общемировые тенденции, геополитические интересы России, конституционно (в специальной главе, посвященной избирательной системе, либо среди положений о местном самоуправлении) закрепить право участия в муниципальных выборах иностранных граждан, постоянно проживающих на законном основании на территории муниципального образования не менее 3-х лет, в случаях, предусмотренных международным договором»².

Таким образом, исходя из изложенного, следует отметить такую особенность электората на выборах в органы местного самоуправления, как отнесение к нему иностранных граждан: избирателями на муниципальных выборах могут быть не только граждане Российской Федерации, но и иностранные граждане, в случаях, установленных

законом³.

Правом избирать обладают все граждане, достигшие возраста 18 лет, за исключением граждан, признанных судом недееспособными или содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда.

Как известно, общим правилом, по которому определяется наличие активного избирательного права на выборах, является расположение места жительства гражданина в пределах соответствующего избирательного округа. Граждане, место жительства которых расположено за пределами территории муниципального образования, не обладают активным избирательным правом на выборах в органы местного самоуправления данного муниципального образования и не могут быть включены в список избирателей на этих выборах, в том числе в случае наличия у них регистрации по месту пребывания¹.

Однако при определении круга лиц, которые вправе избирать на муниципальных выборах, следует учитывать норму п. 4 ст. 4 рамочного Федерального закона, согласно которой законом субъекта РФ активное избирательное право может быть предоставлено гражданину, место жительства которого расположено за пределами избирательного округа.

Это могут быть различные категории граждан, например лица, жизнедеятельность которых тесно связана с решением вопросов местного значения на данных территориях. В частности, студенты, граждане, принадлежащее которым на правах собственности недвижимое имущество находится на территории соответствующего муниципального образования, граждане, регулярно и надлежащим образом уплачивающие местные налоги и сборы, зачисляемые в соответствующий местный бюджет.

Так, в соответствии с положениями гл. 3 Закона об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 2003 г. к вопросам местного значения различных видов муниципальных образований отнесены: установление, изменение и отмена местных налогов и сборов; организация электро-, тепло-, газо- и водоснабжения, водоотведения, снабжения населения топливом; содержание и строительство автодорог, мостов, иных инженерных сооружений; создание условий для предоставления транспортных услуг населению; участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычай-

чайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности; организация охраны общественного порядка и др. Представляется, что эти, а также другие вопросы местного значения, перечисленные в ст. 14—16 Закона об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 2003 г., существенно затрагивают интересы широкого круга граждан. Этот круг не ограничивается гражданами, имеющими место жительства на территории соответствующего муниципального образования.

Исходя из изложенного, при составлении списков избирателей на муниципальных выборах критерием включения лица в список избирателей является наличие его места жительства на территории соответствующего избирательного округа, расположенного на территории данного муниципального образования¹, с учетом положения п. 4 ст. 4 рамочного Федерального закона, предоставляющего возможность законодателю субъекта РФ в качестве установления дополнительной гарантии реализации избирательных прав граждан расширить круг лиц, обладающих избирательным правом на данных выборах.

В избирательной практике возникал вопрос о правомерности принятия решения организующей муниципальные выборы избирательной комиссии об определении на территории муниципального образования участка, в список избирателей которого будут включены избиратели, у которых отсутствует как регистрация по месту жительства, так и регистрация по месту пребывания. В этой связи следует отметить, что в соответствии с нормой п. 17 ст. 17 рамочного Федерального закона избиратели, не имеющие регистрации по месту жительства в пределах Российской Федерации, решением участковой комиссии могут быть включены в список избирателей на избирательном участке, образованном или определенном решением вышестоящей комиссии для проведения голосования этих избирателей, по личному письменному заявлению, поданному в участковую избирательную комиссию не позднее чем в день голосования, только если это предусмотрено в законе субъекта РФ.

Место жительства определяется на основании данных об адресе места жительства в паспорте гражданина¹.

В соответствии с п. 4 ст. 4 рамочного Федерального закона пребывание гражданина Российской Федерации вне его места жительства во

время проведения в округе, в котором расположено данное место жительства, выборов не может служить основанием для лишения его права на участие в выборах в органы местного самоуправления.

Так, в соответствии с п. 14 ст. 64 рамочного Федерального закона законом субъекта РФ может быть предусмотрена возможность голосования избирателей по почте, являющегося дополнительным способом голосования². Порядок голосования по почте при проведении выборов в органы местного самоуправления до урегулирования этого вопроса федеральным законом определяется ЦИК России³.

В соответствии с п. 3 ст. 3 рамочного Федерального закона участие гражданина в выборах и референдумах является свободным и добровольным. Никто не вправе оказывать воздействие на гражданина с целью принудить его к участию или к неучастию в выборах и референдуме либо воспрепятствовать его свободному волеизъявлению. В этом контексте применительно к выборам на муниципальном уровне особое значение имеют положения законов субъектов РФ, устанавливающие параметры явки на выборах в органы местного самоуправления, а также в связи с этим действия, предпринимаемые государственными и муниципальными органами, избирательными комиссиями для обеспечения явки избирателей, необходимой для признания выборов состоявшимися¹.

Применительно к муниципальным выборам существует определенная специфика реализации принципа обязательного проведения выборов, установленного в ст. 9 рамочного Федерального закона, в соответствии с которой выборы органов или депутатов являются обязательными, периодическими и проводятся в сроки, обеспечивающие соблюдение сроков полномочий этих органов или депутатов. Исключением из этого принципа являются положения ст. 82 указанного Закона², позволяющие продлевать или сокращать сроки полномочий органов местного самоуправления в целях совмещения дня голосования, а также продлевать соответствующие полномочия в закрепленном в п. 3 названной статьи случае, никак не связанном с целью совмещения выборов¹.

Защита активного избирательного права избирателя обеспечивается на каждой стадии избирательного процесса.

Избиратель имеет, право быть включенным в списки избирателей.

Эти списки составляются соответствующими избирательными комиссиями на основании сведений, полученных с использованием государственной системы регистрации (учета) избирателей. В списки избирателей включаются граждане, обладающие на день голосования активным избирательным правом.

Следует отметить, что согласно п. 12 ст. 16 рамочного Федерального закона избиратель имеет право на беспрепятственный доступ к документированной информации (персональным данным) о себе, в том числе к информации, находящейся на машиночитаемых носителях, на уточнение этой информации в целях обеспечения ее полноты и достоверности, а также имеет право знать, кто и в каких целях использует или использовал эту информацию, кем и кому она предоставлена. Таким образом, развитие новых информационных технологий, в том числе использование потенциала Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы» (далее — ГАС «Выборы») для создания регистра избирателей, сопровождается комплексом мер, направленных на защиту конфиденциальности персональных данных избирателя.

Основанием для включения гражданина в список избирателей на конкретном избирательном участке является факт нахождения его места жительства на территории этого участка, а в случаях, предусмотренных законом, — факт временного пребывания гражданина на территории этого участка (при наличии у гражданина активного избирательного права) либо наличие у гражданина открепительного удостоверения.

В соответствии с п. 16 ст. 17 рамочного Федерального закона гражданин, обладающий активным избирательным правом, вправе обратиться в участковую комиссию с заявлением о включении его в список избирателей, о любой ошибке или неточности в сведениях о нем, внесенных в список избирателей.

Данное правило обеспечивает объективность списков избирателей. Право избирателя на включение его в список избирателей, уточнение в нем сведений о себе корреспондирует обязанности участковой комиссии представлять список для ознакомления избирателей за 20 дней до дня голосования.

В течение 24 часов, а в день голосования — в течение двух часов с

момента обращения, но не позднее момента окончания голосования участковая комиссия обязана проверить сообщенные заявителем сведения и представленные документы и либо устранить ошибку или неточность, либо принять решение об отклонении заявления с указанием причин такого отклонения, вручив заверенную копию этого решения заявителю. Решение участковой комиссии об отклонении заявления о включении гражданина в список избирателей может быть обжаловано в вышестоящую комиссию или в суд (по месту нахождения участковой комиссии), которые обязаны рассмотреть жалобу (заявление) в трехдневный срок, а за три и менее дня до дня голосования и в день голосования — немедленно. В случае, если принято решение об удовлетворении жалобы (заявления), исправление в списке избирателей производится участковой комиссией немедленно.

Избиратель на муниципальных выборах вправе принимать непосредственное активное участие в формировании избирательных комиссий, одним из основных полномочий которых, как известно, является осуществление контроля за реализацией и защитой избирательных прав граждан. Согласно рамочному Федеральному закону формирование избирательных комиссий, задействованных в проведении муниципальных выборов, производится с учетом территориального принципа: по предложениям собраний избирателей по месту жительства, работы, службы, учебы.

Избиратели могут участвовать в муниципальных выборах в качестве наблюдателей, выполняющих функцию общественного контроля за выборами. Наблюдатель может быть назначен зарегистрированным кандидатом, избирательным объединением, выдвинувшим зарегистрированного кандидата, зарегистрированных кандидатов, избирательным объединением, зарегистрировавшим список кандидатов. Наблюдатели также могут быть назначены иными общественными объединениями, если это предусмотрено законом.

На этапе выдвижения кандидатов активная роль избирателей проявляется прежде всего в процессе сбора подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидатов, списков кандидатов. В соответствии с п. 1 ст. 37 рамочного Федерального закона в поддержку выдвижения кандидатов, списков кандидатов могут собираться подписи избирателей в порядке, который определяется законом. Подписи могут соби-

ратся только среди избирателей, обладающих избирательным правом в том избирательном округе, в котором выдвинут кандидат, список кандидатов.

Избиратель может принять участие в сборе подписей в качестве сборщика подписей. Право сбора подписей принадлежит гражданину Российской Федерации, достигшему к моменту сбора подписей 18 лет¹.

В соответствии с п. 1 ст. 48 рамочного Федерального закона граждане вправе в допускаемых законом формах и законными методами проводить предвыборную агитацию. Как указал Конституционный Суд РФ в постановлении от 14 ноября 2005 г. № 10-П, «нормативное содержание права на предвыборную агитацию, в котором воплощаются интересы избирателей, направленные на формирование персонального состава выборного органа публичной власти, включает правомочие участников избирательного процесса, в том числе избирателей, осуществлять агитационную деятельность, имеющую целью побудить голосовать на выборах определенным образом»².

Агитационный период начинается со дня выдвижения кандидата, списка кандидатов (за исключением предвыборной агитации на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях, который начинается за 28 дней до дня голосования) и прекращается в ноль часов по местному времени за одни сутки до дня голосования. При этом должны соблюдаться все установленные в законодательстве о выборах ограничения. Специфика муниципальных выборов особенно на поселенческом уровне состоит в том, что наиболее доступной для каждого избирателя формой предвыборной агитации является проведение агитационных публичных мероприятий, метод подворового обхода.

Для осуществления агитационной деятельности в пользу назначившего их избирательного объединения, кандидата в ст. 43 рамочного Федерального закона предусмотрен институт доверенных лиц, основной целью деятельности которых является ведение предвыборной агитации. Избиратель может принять участие в муниципальных выборах в качестве доверенного лица кандидата, избирательного объединения, выдвинувшего кандидатов, список кандидатов.

Вместе с тем законодательство о выборах закрепляет ряд мер,

ограждающих избирателя от жесткого воздействия (прессинга) на него в агитационный период. В частности, при проведении предвыборной агитации запрещается злоупотребление свободой массовой информации, подкуп избирателей, не допускается проведение предвыборной агитации накануне дня голосования и в день голосования.

Избиратель может поддерживать соответствующего кандидата, избирательное объединение, выдвинувшее список кандидатов на муниципальных выборах, путем внесения добровольных пожертвований в избирательные фонды кандидатов, избирательных объединений. При внесении пожертвования гражданин должен указать в платежном документе о себе следующие сведения: фамилию, имя, отчество, дату рождения, адрес места жительства, серию и номер паспорта или заменяющего его документа, информацию о гражданстве (п. 7 ст. 58 рамочного Федерального закона). При этом следует иметь в виду, что если гражданин не указал в платежном документе на внесение пожертвования любое из следующих сведений: фамилию, имя и отчество, адрес места жительства, или указал недостоверные сведения, то он рассматривается как анонимный жертвователь. Пожертвования анонимных жертвователей вносить в избирательные фонды запрещено. Пожертвование, внесенное анонимным жертвователем на муниципальных выборах, подлежит перечислению в доход местного бюджета.

Граждане вправе оказывать финансовую поддержку кандидату, избирательному объединению только через соответствующие избирательные фонды. Добровольное бесплатное личное выполнение гражданином работ, оказание им услуг по подготовке и проведению выборов допускается только в случае, если оно осуществляется без привлечения третьих лиц.

Возможность осуществления волеизъявления избирателя на соответствующих муниципальных выборах обеспечивается следующими правовыми установлениями.

На территориальные и участковые избирательные комиссии возложена обязанность по оповещению избирателей о времени и месте голосования не позднее чем за 20 дней до дня голосования, а при проведении досрочного и повторного голосования — в порядке и сроки, которые предусмотрены законом, но не позднее чем за пять дней до

дня голосования.

Принятие избирателем осознанного решения обеспечивается его правом на информацию обо всех зарегистрированных кандидатах и избирательных объединениях, которая должна быть размещена в помещении для голосования в установленном законодательством о выборах объеме.

В соответствии со ст. 62 рамочного Федерального закона законом может быть предусмотрено, что избиратель, который в день голосования не сможет прибыть в помещение для голосования того избирательного участка, где он включен в список избирателей, вправе получить в соответствующей избирательной комиссии открепительное удостоверение и принять участие в голосовании (в пределах избирательного округа, где он обладает избирательным правом) на том избирательном участке, на котором он будет находиться в день голосования.

Каждый избиратель голосует лично, что обеспечивает реализацию принципа тайного голосования. Для участия в голосовании на выборах избиратель получает бюллетень. Бюллетени печатаются на русском языке, который в соответствии с Федеральным законом от 1 июня 2005 г. № 53-ФЗ «О государственном языке Российской Федерации» является государственным языком Российской Федерации на всей ее территории¹.

Бюллетени выдаются избирателям, включенным в список избирателей, по предъявлении паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, а если избиратель голосует по открепительному удостоверению, — по предъявлении также открепительного удостоверения. Избиратель расписывается за каждый бюллетень. Голосование проводится путем нанесения избирателем в избирательном бюллетене любого знака в квадрате (квадратах), относящемся (относящихся) к кандидату (кандидатам) или списку кандидатов, в пользу которого (которых) сделан выбор, либо к позиции «Против всех кандидатов» («Против всех списков кандидатов»)².

Бюллетень заполняется избирателем в специально оборудованном месте, где не допускается присутствие других лиц, за исключением специально предусмотренного законом случая, когда избиратель не имеет возможности самостоятельно расписаться в получении бюлле-

тения или заполнить его. Избирателю может быть выдан новый бюллетень взамен испорченного членом комиссии, ранее выдавшим ему бюллетень.

Заполненные бюллетени опускаются избирателями в опечатанные (опломбированные) ящики для голосования либо в технические средства подсчета голосов при их использовании.

При проведении выборов в органы местного самоуправления, если законом не предусмотрено голосование по открепительным удостоверениям, избирателю, который в день голосования по уважительной причине (отпуск, командировка, режим трудовой и учебной деятельности, выполнение государственных и общественных обязанностей, состояние здоровья) будет отсутствовать по месту своего жительства и не сможет прибыть в помещение для голосования на избирательном участке, на котором он включен в список избирателей, должна быть предоставлена возможность проголосовать досрочно путем заполнения бюллетеня в помещении соответствующей территориальной, окружной избирательной комиссии, ИКМО (за 15—4 дня до дня голосования) или участковой комиссии (не ранее чем за 3 дня до дня голосования). Избиратель, голосующий досрочно, подает в соответствующую комиссию заявление, в котором указывает причину досрочного голосования. Комиссия вправе проверить указанную в заявлении избирателя причину досрочного голосования и в случае ее неподтверждения обязана отказать в выдаче бюллетеня для досрочного голосования.

Если избиратель, который внесен в список избирателей, не может самостоятельно по уважительным причинам (по состоянию здоровья, инвалидности) прибыть в помещение для голосования, участковая комиссия обязана обеспечить такому избирателю возможность участия в голосовании. Соответствующая возможность предоставляется в том числе тем избирателям, которые находятся в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых. Голосование вне помещения для голосования проводится только в день голосования и только на основании письменного заявления или устного обращения (в том числе переданного при содействии других лиц) избирателя о предоставлении ему возможности проголосовать вне помещения для голосования (за исключением случаев голосования всех избирателей на одном

или нескольких избирательных участках, образованных в труднодоступных или отдаленных местностях, на судах, находящихся в день голосования в плавании, на полярных станциях). Заявления (устные обращения) могут быть поданы в участковую комиссию не позднее чем за четыре часа до окончания времени голосования. В заявлении (устном обращении) о предоставлении возможности проголосовать вне помещения для голосования должна быть указана причина, по которой избиратель не может прибыть в помещение для голосования. Участковая комиссия вправе признать неуважительной причину, по которой избиратель не может самостоятельно прибыть в помещение для голосования. О принятом решении об отказе в проведении такого голосования комиссия немедленно извещает избирателя.

Если избиратель, от которого поступило заявление (устное обращение) о предоставлении ему возможности проголосовать вне помещения для голосования, прибыл в помещение для голосования после направления к нему членов участковой комиссии для проведения голосования вне помещения для голосования, соответствующий член участковой комиссии не вправе выдать данному избирателю в помещении для голосования бюллетень до возвращения членов комиссии, выезжавших по заявлению (устному обращению) данного избирателя и установления факта, что указанный избиратель не проголосовал вне помещения для голосования.

Избиратель имеет право на обжалование нарушений его избирательных прав. Государством установлена ответственность за нарушение избирательных прав граждан.

В соответствии с п. 10 ст. 75 рамочного Федерального закона избиратель вправе обратиться с жалобами на решения и действия (бездействие), нарушающие избирательные права граждан и право граждан на участие в референдумах.

Правоприменительная практика показывает, что чаще всего избиратели обращаются с жалобами на нарушение своих избирательных прав в случаях, когда муниципальные выборы не назначены уполномоченными органами, в связи с чем ставят вопрос о назначении выборов в органы местного самоуправления, а также в защиту своего права принять участие в голосовании на данных выборах. Защита указанных прав в случае их нарушения обеспечена необходимыми процессуаль-

ными средствами.

С учетом закрепленной в Законе об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 2003 г. двухуровневой организации местного самоуправления в муниципальном районе полномочия задействованных в проведении муниципальных выборов избирательных комиссий при рассмотрении жалоб избирателей в рамочном Федеральном законе дифференцированы по уровням комиссий.

Так, согласно п. 7 ст. 75 указанного Закона решения или действия (бездействие) избирательной комиссии поселения или ее должностного лица, нарушающие избирательные права граждан, могут быть обжалованы в избирательную комиссию муниципального района. Решения или действия (бездействие) избирательной комиссии муниципального района, городского округа, внутригородской территории города федерального значения или ее должностного лица, нарушающие избирательные права граждан, могут быть обжалованы в избирательную комиссию субъекта РФ. Решения или действия (бездействие) избирательной комиссии субъекта РФ или ее должностного лица, нарушающие избирательные права граждан, могут быть обжалованы в ЦИК России.

Избиратель вправе обратиться за защитой своих прав в судебные органы. Конституционным основанием защиты избирательных прав граждан в судебном порядке являются нормы ст. 46 Конституции РФ, гарантирующие право на судебную защиту каждому физическому лицу.

Существенное значение для защиты активного избирательного права граждан на муниципальных выборах имеет Закон об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления.

Очевидно, что избиратель должен соблюдать законодательство Российской Федерации, в соответствии с которым ему предоставлена возможность волеизъявления в связи с формированием органов власти на муниципальном уровне. Деятельность граждан, связанная с реализацией их активного избирательного права, должна осуществляться законным образом.

§ 2. Правовой статус кандидата и его уполномоченных представителей

В соответствии с п. 35 ст. 2 рамочного Федерального закона кандидат — это лицо, выдвинутое в установленном вышеназванным законом, иным законом порядке в качестве претендента на замещаемую посредством прямых выборов должность или на членство в органе (палате органа) государственной власти или органе местного самоуправления либо зарегистрированное соответствующей избирательной комиссией в качестве кандидата. Таким образом, в указанном Законе термин «кандидат» применяется в качестве родового понятия, объединяющего как кандидата, так и зарегистрированного кандидата¹.

Федеральный законодатель также дает специальную дефиницию понятия «зарегистрированный кандидат»¹, тем самым подчеркивая особое значение и содержание правомочий зарегистрированных избирательными комиссиями кандидатов, являющихся основными участниками избирательного процесса.

Статус кандидата представляет собой совокупность его прав и обязанностей в рамках соответствующих стадий избирательного процесса². Следует отметить, что тенденцией развития законодательства о выборах является повышение уровня защиты пассивного избирательного права, что проявляется, в частности, в детальном регулировании правового положения кандидата на различных стадиях избирательного процесса.

Появление у лица статуса кандидата связано с фактом его выдвижения в качестве кандидата на выборах³. Кандидат утрачивает права и освобождается от обязанностей, которые связаны со статусом кандидата (за исключением обязанности по представлению итогового финансового отчета, который надлежит представить не позднее чем через 30 дней со дня официального опубликования результатов выборов), с момента официального опубликования (обнародования) общих данных о результатах выборов, а при досрочном выбытии — с даты выбытия.

Длительность периода, в течение которого лицо обладает статусом кандидата, может быть различной. Прекращение статуса кандидата возможно на различных этапах избирательной кампании. Оно связано

с прекращением участия лица в выборах и обусловлено рядом факторов: соответствие параметров избирательных действий кандидата требованиям законодательства о выборах; результативность, эффективность проводимой кандидатом избирательной кампании; желание самого лица, являющегося кандидатом, прекратить статус кандидата; возникновение обстоятельств, вынуждающих лицо прекратить участие в выборах, и др.

Так, в соответствии с п. 30 ст. 38 рамочного Федерального закона кандидат, выдвинутый в составе списка кандидатов, не позднее чем за 15 дней до дня голосования, а при наличии вынуждающих к тому обстоятельств не позднее чем за один день до дня голосования (в том числе повторного голосования), кандидат, выдвинутый непосредственно, не позднее чем за пять дней до дня голосования, а при наличии вынуждающих к тому обстоятельств не позднее чем за один день до дня голосования (в том числе повторного голосования) вправе представить в соответствующую избирательную комиссию письменное заявление о снятии своей кандидатуры¹.

Объем правового статуса кандидата изменяется на протяжении избирательной кампании, в связи с чем его содержание следует рассматривать применительно к конкретным стадиям избирательного процесса.

Определяющими избирательными действиями для лица, принимающего участие в выборах, в период избирательной кампании являются выдвижение и регистрация кандидата. В связи с этим представляется целесообразным рассмотреть в настоящем параграфе данной главы основные правомочия кандидата: 1) на этапе со дня выдвижения до дня регистрации и 2) на этапе со дня регистрации до определения результатов выборов.

Кандидат принимает участие в выборах в соответствии с принципом равенства. Согласно п. 1 ст. 39 рамочного Федерального закона все кандидаты обладают равными правами и несут равные обязанности, за исключением случаев, установленных названным Законом. Так, правовой статус кандидатов, выдвигаемых политическими партиями (и их подразделениями в соответствии с уставом политической партии), является в определенной степени «привилегированным», что связано со стратегией политического развития Российской Федерации

на современном этапе в направлении стимулирования партийного структурирования общества. В то же время необходимо учитывать, что основным содержанием деятельности местных органов власти является решение вопросов жизнедеятельности населения. В этой связи представляется, что местное самоуправление по своей природе не должно быть политизированным.

Вместе с тем не следует рассматривать как некие изъятия из принципа равенства кандидатов установленные законом ограничения на использование служебного или должностного положения кандидатов. Эти ограничения нацелены на недопущение задеирования в ходе избирательной кампании так называемого «административного ресурса» именно для обеспечения равных правовых возможностей участия кандидатов в выборах¹.

Этап выдвижения кандидатов является первоначальным этапом избирательной кампании кандидата, на котором лицо в соответствии с законодательством о выборах заявляет, о себе как о претенденте на должность в системе местного самоуправления.

Кандидатом может стать только лицо, обладающее пассивным избирательным правом на данных выборах. Общее правило о наличии пассивного избирательного права только у граждан Российской Федерации, а также запрета иностранным гражданам, лицам без гражданства, иностранным организациям осуществлять деятельность, способствующую или препятствующую выдвижению кандидатов, списков кандидатов, избранию зарегистрированных кандидатов, достижению определенного результата на выборах, направлено на следующее. Во-первых, результат выборов должен быть обусловлен волеизъявлением граждан Российской Федерации, во-вторых, итогом данного волеизъявления должно стать замещение мандатов избираемых лиц гражданами Российской Федерации. Тем самым в процессе формирования властных органов реализуется власть народа Российской Федерации. Однако — и в этом состоит первая особенность муниципальных выборов — иностранные граждане вправе принимать участие в выборах в органы местного самоуправления (в том числе в качестве кандидатов) на основании международных договоров и в порядке, установленном законом¹.

Участвовать в муниципальных выборах в качестве кандидатов мо-

гут граждане, которые не признаны судом недееспособными и не содержатся в местах лишения свободы по приговору суда.

При наличии в отношении гражданина Российской Федерации вступившего в силу решения суда о лишении его права занимать муниципальные должности в течение определенного срока этот гражданин также не может быть зарегистрирован в качестве кандидата, если голосование на выборах в органы местного самоуправления состоится до истечения указанного срока.

Конституцией (уставом), законом субъекта РФ могут устанавливаться дополнительные условия реализации гражданином пассивного избирательного права, связанные с достижением гражданином определенного возраста. Однако устанавливаемый минимальный возраст кандидата не может превышать 21 года на день голосования на выборах в органы местного самоуправления. При этом установление максимального возраста кандидата не допускается.

Таким образом, в законодательстве о выборах субъектов РФ может устанавливаться так называемый «возрастной ценз» для участвующих в муниципальных выборах кандидатов в диапазоне от 18 до 21 года. Например, согласно п. 1 и 2 ст. 4 Закона Республики Саха (Якутия) «О муниципальных выборах в Республике Саха (Якутия)» пассивным избирательным правом на выборах депутатов представительного органа муниципального образования, членов выборных органов местного самоуправления, иных выборных должностных лиц местного самоуправления, кроме глав муниципальных образований, обладают граждане Российской Федерации, достигшие на день голосования возраста 18 лет. Главой муниципального образования вправе быть избранным гражданин Российской Федерации, достигший на день голосования возраста 21 года. В соответствии со ст. 5 Избирательного кодекса Костромской области право быть избранным депутатом представительного органа муниципального образования имеет гражданин Российской Федерации, достигший на день выборов возраста 18 лет, право быть избранным главой муниципального образования, другим выборным должностным лицом местного самоуправления муниципального образования имеет гражданин Российской Федерации, достигший на день выборов возраста 21 года.

В федеральном законодательстве установление «ценза оседлости»

на выборах запрещено. Согласно п. 5 ст. 4 рамочного Федерального закона ограничения пассивного избирательного права, связанные с нахождением места жительства гражданина РФ на определенной территории Российской Федерации, включая требования к продолжительности и сроку проживания гражданина Российской Федерации на данной территории, устанавливаются только Конституцией РФ. В действующей Конституции Российской Федерации такие требования сформулированы только применительно к институту Президента РФ¹.

В отношении института главы муниципального образования федеральным законодателем установлены дополнительные условия реализации пассивного избирательного права. Так, гражданин Российской Федерации, замещавший должность главы муниципального образования и ушедший с указанной должности в отставку по собственному желанию, в том числе в связи с избранием его депутатом либо на иную выборную должность, замещение которой несовместимо со статусом главы муниципального образования, либо отрешенный от должности главы муниципального образования высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), не может быть выдвинут кандидатом на выборах, назначенных в связи с указанными обстоятельствами. Данный подход исходит из необходимости обеспечения ответственного исполнения обязанностей, связанных с замещением выборной муниципальной должности, в течение всего срока полномочий, а также учета «качества» исполняемых главой муниципального образования обязанностей.

Кроме того, в отношении должности главы муниципального образования уставом муниципального образования могут устанавливаться дополнительные условия реализации гражданином пассивного избирательного права, не позволяющие одному и тому же лицу занимать эту должность более установленного количества сроков подряд. Это обеспечивает регулярную сменяемость лица, замещающего должность главы муниципального образования, в ходе периодических обязательных свободных выборов.

Все действия лица, являющегося кандидатом, должны соответствовать требованиям закона. Гражданин должен быть выдвинут правомочным субъектом права выдвижения кандидатов с соблюдением

установленного законом порядка. В соответствии со ст. 10 ст. 2 рамочного Федерального закона выдвижение кандидата может быть произведено в форме самовыдвижения кандидата либо может быть результатом инициативы избирательного объединения в определении кандидата в выборный орган, на выборную муниципальную должность.

Лицо может быть выдвинуто кандидатом непосредственно." самовыдвижением или выдвижением избирательным объединением (при использовании мажоритарной избирательной системы) либо в составе списка кандидатов избирательным объединением (при использовании пропорциональной избирательной системы)¹.

Особенностью муниципальных выборов является более широкое содержание понятия «избирательное объединение» — за счет дополнительного включения в него помимо политических партий, имеющих в соответствии с федеральным законом право участвовать в выборах, региональных или иных структурных подразделений политических партий, имеющих в соответствии с федеральным законом право участвовать в выборах соответствующего уровня, также иных общественных объединений, устав которых предусматривает участие в выборах и которые созданы в форме общественной организации либо общественного движения и зарегистрированы в соответствии с законом на уровне, соответствующем уровню выборов, или на более высоком уровне².

Тем самым на муниципальных выборах обеспечивается более широкий круг участников выборов, предвыборные программы избирательных объединений не ограничиваются исключительно предвыборными программами политических партий, представлен и может быть учтен в деятельности сформированных органов местного самоуправления более широкий круг общественных интересов. Это является гарантией наличия в избранном органе местного самоуправления плюрализма мнений, не ограничиваемого палитрой политических партий, проводящих работу с избирателями на территории данного муниципального образования.

В соответствии со ст. 33 рамочного Федерального закона кандидат считается выдвинутым, т. е. приобретает права и обязанности кандидата, после поступления в избирательную комиссию уведомления о выдвижении и представляемого одновременно с ним заявления о со-

гласии баллотироваться по соответствующему избирательному округу с обязательством в случае его избрания прекратить деятельность, несовместимую со статусом депутата или с замещением иной выборной должности¹, с копиями документов, подтверждающих указанные в заявлении сведения. Также представляются сведения о размере и об источниках доходов кандидата, об имуществе, принадлежащем кандидату на праве собственности, о вкладах в банках, ценных бумагах². Изучение соответствующих сведений, когда они в установленном законом порядке становятся доступными избирателям, играет немало важную роль в формировании их решения об участии в выборах.

Как правило, в малонаселенных муниципальных образованиях уровень благосостояния кандидата и его семьи является очевидным для избирателей, а следовательно, предоставление в избирательную комиссию сведений о доходах и имуществе таких кандидатов зачастую представляется чересчур формализованным требованием. С учетом этого, если законом субъекта РФ не предусмотрено иное, кандидаты не обязаны представлять сведения о доходах и имуществе при выборах депутатов представительных органов муниципальных образований, при которых избирательные округа образуются в соответствии со средней нормой представительства избирателей, не превышающей 5 тыс. избирателей. В то же время возможность ознакомления избирателя с соответствующими сведениями является важной гарантией гласности выборов, принятия избирателем взвешенного, мотивированного решения.

Согласно п. 18 ст. 38 рамочного Федерального закона до принятия избирательной комиссией решения о регистрации кандидат вправе вносить уточнения в сведения о себе. Под внесением кандидатом уточнений в сведения о себе следует понимать все без исключения сведения, представленные кандидатом в соответствии с п. 2 и 3 ст. 33 указанного Закона. Этот вопрос имеет важное практическое значение, с учетом полномочия избирательной комиссии проверять достоверность представленных кандидатом сведений, а также доводить до сведения избирателей факты выявления недостоверности представленных кандидатом сведений. Иными словами, в прикладном аспекте важным является определение момента, после которого соответствующие сведения при наличии к тому оснований можно квалифициро-

вать как недостоверные.

Учитывая, что предоставление недостоверных сведений кандидатом может носить непреднамеренный характер, а также то, что предоставленные сведения могут измениться по независящим от кандидата обстоятельствам, информирование избирателей избирательными комиссиями о фактах недостоверности представленных кандидатами сведений должно происходить после завершения периода, когда кандидат вправе вносить уточнения, т. е. после его регистрации. Целью предоставления в избирательную комиссию сведений об изменениях в данных о кандидате является доведение избирательной комиссией наиболее актуальной информации о кандидатах до избирателей, способствующей осознанному волеизъявлению граждан. Именно для реализации вышеуказанной цели, а также для максимально полной защиты пассивного избирательного права кандидатам предоставлено право уточнения сведений о себе¹.

Период выдвижения кандидатов, списков кандидатов, период, в который осуществляются иные формы поддержки выдвижения, устанавливается законом субъекта РФ, но не может составлять менее 20 дней.

Выдвижение кандидатов в порядке самовыдвижения, как правило, предполагает осуществление сбора подписей избирателей в поддержку самовыдвижения или внесение избирательного залога. Выбор соответствующего основания регистрации — подписи избирателей или избирательный залог — является прерогативой самого кандидата. Подписи могут собираться уже со дня, следующего за днем получения комиссией уведомления о выдвижении кандидата (заверения списка кандидата).

Количество подписей, которое необходимо для регистрации кандидатов, списков кандидатов, устанавливается законом и не может превышать 2% от числа избирателей, зарегистрированных на территории избирательного округа, но не может быть менее 10 подписей. Установленное законом количество подписей, которое необходимо для регистрации кандидатов в многомандатном избирательном округе, не может превышать 2% от числа избирателей, зарегистрированных на территории соответствующего избирательного округа, поделенного на число депутатских мандатов, но не может быть менее 10 подписей.

Кандидат, подписи которого проверяются избирательной комисси-

ей, должен быть извещен ею о предстоящей проверке, и вправе присутствовать при указанной проверке. При проведении проверки подписей избирателей также вправе присутствовать любой кандидат, представивший необходимое для регистрации количество подписей избирателей, его уполномоченные представители или доверенные лица, уполномоченные представители или доверенные лица любого избирательного объединения, выдвинувшего кандидатов, списки кандидатов и представивших необходимое для регистрации количество подписей избирателей. При этом закон не возлагает на избирательную комиссию обязанности по оповещению вышеназванных лиц о проведении проверки подписей избирателей, представленных иными участниками избирательного процесса.

Согласно п. 9 и 11 ст. 38 рамочного Федерального закона избирательный залог вносится исключительно из средств избирательного фонда кандидата, избирательного объединения, выдвинувшего список кандидатов, одновременно и в полном объеме. Размер избирательного залога составляет 15% от установленного законом предельного размера расходования средств избирательного фонда кандидата, избирательного объединения. Законом субъекта РФ указанный размер избирательного залога может быть уменьшен, но не может составлять менее 10% от указанного выше предельного размера.

Специфической особенностью муниципальных выборов является возможность заявительного порядка регистрации кандидатов, который применяется вместо сбора подписей и внесения избирательного залога, если это предусмотрено законодателем субъекта РФ. Заявительный порядок регистрации может применяться при проведении выборов в представительные органы муниципальных образований со средней нормой представительства избирателей, установленной законом, но не более 10 тыс. В этом случае кандидатом предоставляется в избирательную комиссию заявление, а также иные документы, необходимые для его регистрации в соответствии с законом.

Что касается выдвижения кандидатов, списков кандидатов политическими партиями, то оно осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» (далее — Закон о политических партиях). Следует подчеркнуть, что выдвижение кандидатов, списков кандидатов на муниципальных вы-

борах может осуществляться местными отделениями политических партий, если это предусмотрено уставом политической партии. Что касается выдвижения иными общественными объединениями, то оно осуществляется на съездах (конференциях, собраниях) указанных общественных объединений, их региональных или местных отделений тайным голосованием, а также с соблюдением иных требований, предъявляемых федеральным законом к выдвижению кандидатов для политических партий.

Предвыборная агитация начинается на этапе выдвижения кандидатов (за исключением агитации через СМИ). Таким образом, ее уже можно проводить при сборе подписей.

В период после письменного уведомления соответствующей избирательной комиссии о выдвижении (самовыдвижении) до представления документов для регистрации избирательной комиссией кандидаты обязаны создать собственные избирательные фонды для финансирования своей избирательной кампании. Согласно п. 1, 2 ст. 59 рамочного Федерального закона право распоряжения средствами избирательных фондов принадлежит создавшим их кандидатам. Средства избирательных фондов имеют целевое назначение, они могут использоваться кандидатами, избирательными объединениями только на покрытие расходов, связанных с проведением своей избирательной кампании.

Особенностью муниципальных выборов является предоставление кандидату возможности не создавать избирательный фонд при условии, что число избирателей в избирательном округе не превышает пять тысяч и финансирование кандидатом своей избирательной кампании не производится. В этом случае кандидат должен уведомить соответствующую избирательную комиссию об указанных обстоятельствах. Требование закона об уведомлении избирательной комиссии исходит из того, что кандидат должен заблаговременно и исходя из реальной оценки перспектив ведения избирательной кампании оценить целесообразность финансирования своей избирательной кампании, поскольку в случае выявления впоследствии потребности профинансировать, к примеру, расходы на предвыборную агитацию после регистрации кандидата правовой возможности создать избирательный фонд не будет.

Все денежные средства, образующие избирательный фонд, перечисляются на специальный избирательный счет, открытый с разрешения соответствующей избирательной комиссии кандидатом либо его уполномоченным представителем по финансовым вопросам, уполномоченным представителем по финансовым вопросам избирательного объединения в филиалах Сберегательного банка Российской Федерации, а при их отсутствии — в других кредитных организациях, расположенных на территории избирательного округа.

Вместе с тем следует учитывать то обстоятельство, что в сельских поселениях зачастую отсутствуют отделения банков, в связи с чем у кандидатов возникают сложности с открытием избирательного счета. В рамочный Федеральный закон Федеральным законом от 21 июля 2005 г. было внесено дополнение, согласно которому законом субъекта РФ может быть предусмотрено, что на выборах органов местного самоуправления сельских поселений перечисление средств избирательного фонда на специальный избирательный счет необязательно в случае, если расходы на финансирование избирательной кампании кандидата не превышают три тыс. руб. В целях реализации данной нормы в законе субъекта РФ следует предусмотреть подачу кандидатом до регистрации документа (заявления) о том, что избирательный фонд создается им без открытия специального избирательного счета¹.

Нарушение правил финансирования избирательной кампании может стать основанием для отказа в регистрации кандидата, отмены регистрации кандидата, отмены решения избирательной комиссии о результатах выборов.

Исходя из принципа деятельности избирательных комиссий как независимых и беспристрастных специальных избирательных органов, при формировании избирательных комиссий в целях недопущения влияния на принятие ими решений заинтересованных лиц федеральный законодатель закрепил следующее положение. Кандидаты, их уполномоченные представители и доверенные лица, супруги и близкие родственники кандидатов, близкие родственники супругов кандидатов, лица, которые находятся в непосредственном подчинении у кандидатов, не могут быть на соответствующих выборах членами избирательных комиссий с правом решающего голоса².

В ст. 38 рамочного Федерального закона приведены исчерпываю-

щие перечни оснований отказа в регистрации кандидата, списка кандидатов, исключения кандидата из заверенного списка кандидатов. В случае отказа в регистрации кандидата, списка кандидатов, исключения кандидата из списка кандидатов соответствующая избирательная комиссия обязана выдать кандидату, уполномоченному представителю избирательного объединения, выдвинувшего кандидата, список кандидатов, копию решения с изложением оснований отказа, исключения кандидата из списка кандидатов. Соответствующее решение может быть обжаловано кандидатом в установленном порядке.

После регистрации кандидатов, выполняющей в избирательном процессе роль определенного «фильтра», окончательно определяется круг лиц, каждое из которых может получить искомый мандат депутата представительного органа или заместить должность выборного должностного лица местного самоуправления.

Реальная возможность участия в выборах обеспечивается комплексом гарантий, прежде всего трудовых. Так, со дня регистрации кандидата до дня официального опубликования результатов выборов администрация организации, командир воинской части, руководитель органа внутренних дел Российской Федерации, в которой работает, проходит службу, учится кандидат, в любой день и на любое время в течение этого срока обязаны освободить кандидата от работы, исполнения служебных обязанностей, учебных занятий. Во время проведения выборов зарегистрированный кандидат не может быть по инициативе администрации (работодателя) уволен с работы, со службы, отчислен из образовательного учреждения или без его согласия переведен на другую работу, а также направлен в командировку, призван на военную службу, на военные сборы или направлен на альтернативную гражданскую службу. Время участия зарегистрированного кандидата в выборах засчитывается в общий трудовой стаж по той специальности, по которой он работал до регистрации в качестве кандидата. Правовые гарантии обеспечивают недопущение необоснованного привлечения зарегистрированных кандидатов к уголовной или административной ответственности¹.

Завоевание симпатий избирателей осуществляется в процессе предвыборной агитации.

Кандидаты самостоятельно определяют содержание, формы и ме-

тоды своей агитации, самостоятельно проводят ее, вправе привлекать для ее проведения иных лиц. Зарегистрированным кандидатам гарантируются равные условия проведения предвыборной агитации.

Расходы на проведение предвыборной агитации осуществляются исключительно за счет средств соответствующих избирательных фондов. Агитация за кандидата, избирательное объединение, оплачиваемая из средств избирательных фондов других кандидатов, избирательных объединений, запрещается.

Следует отметить, что на муниципальном уровне практически не используются современные информационные технологии, применяемые в политической рекламе: телереклама, Интернет, рассылка СМС-сообщений и т. д. Как известно, на муниципальных выборах, особенно низового поселенческого уровня, основными методами ведения предвыборной агитации является подворовый обход, проведение агитационных публичных мероприятий, распространение агитационных материалов. Это связано с тем, что во многих муниципальных образованиях ведение предвыборной агитации через СМИ затруднено по причине отсутствия СМИ¹. Традиционно применяемые на муниципальном уровне вышеуказанные методы агитационной деятельности не требуют существенных расходов, значительной организационной работы.

Кандидатам, зарегистрированным кандидатам запрещается при проведении агитации злоупотреблять свободой массовой информации, осуществлять подкуп избирателей, заниматься благотворительной деятельностью. Нарушение правил ведения предвыборной агитации, установление фактов подкупа избирателей могут стать основанием для отказа в регистрации кандидата, отмены регистрации кандидата, отмены решения избирательной комиссии о результатах выборов.

Законодательство о выборах исходит из необходимости обеспечения принципа альтернативности выборов, состязательности кандидатов. Это в том числе обеспечивается требованием закона о том, что, если ко дню голосования в одномандатном (многомандатном) избирательном округе число зарегистрированных кандидатов окажется меньше установленного числа депутатских мандатов или равным ему либо если в едином избирательном округе будет зарегистрирован только один кандидат, список кандидатов или не будет ни одного за-

регистрированного кандидата, списка кандидатов, голосование в таком избирательном округе по решению соответствующей избирательной комиссии откладывается для дополнительного выдвижения кандидатов, списков кандидатов. Исключениями являются случаи:

когда в одномандатном или едином избирательном округе окажется зарегистрированным один кандидат, голосование по одной кандидатуре допускается при проведении повторного голосования;

на выборах депутатов представительных органов муниципальных образований (если это предусмотрено законом субъекта РФ).

Предоставление возможности проведения голосования по одной кандидатуре на выборах депутатов представительных органов муниципальных образований обусловлено правоприменительной практикой, поскольку учитывает, к сожалению, традиционную для муниципальных выборов проблему недостаточного числа кандидатов и нацелено на минимизацию случаев нерезультативности выборов по указанной причине. В то же время очевидно, что альтернативность выборов является гарантией демократизма деятельности органов власти, в связи с чем представляется, что в перспективе в этой части законодательство должно быть скорректировано.

Зарегистрированный кандидат вправе участвовать в работе избирательных комиссий.

Зарегистрированный кандидат и его представители наделены рядом полномочий по контролю за ходом голосования, подсчетом голосов, установлением итогов голосования, определением результатов выборов.

Согласно п. 1 ст. 30 рамочного Федерального закона зарегистрированный кандидат или его доверенное лицо, уполномоченный представитель или доверенное лицо избирательного объединения, список кандидатов которого зарегистрирован, или кандидат из указанного списка вправе присутствовать на всех заседаниях избирательных комиссий, которая его зарегистрировала, и нижестоящих избирательных комиссий, а также при подсчете голосов избирателей и осуществлении участковой, территориальной избирательными комиссиями работы со списками избирателей, с бюллетенями, открепительными удостоверениями, протоколами об итогах голосования. Соответствующая избирательная комиссия обязана обеспечить оповещение зарегистрирован-

ного кандидата, его доверенного лица и возможность свободного доступа на заседания избирательной комиссии, а также в помещение, где осуществляется работа с избирательными документами. Назначенные зарегистрированным кандидатом члены избирательных комиссий с правом совещательного голоса и наблюдатели также осуществляют контроль за законностью на стадии голосования, подсчета голосов избирателей, установления результатов выборов и их опубликования.

Зарегистрированный кандидат, его доверенное лицо, назначенный им наблюдатель вправе присутствовать на избирательных участках с момента начала работы участковой избирательной комиссии в день голосования, в дни досрочного голосования и до получения сообщения о принятии вышестоящей избирательной комиссией протокола об итогах голосования, а равно при повторном подсчете голосов избирателей на избирательных участках.

По требованию зарегистрированного кандидата, его доверенного лица, наблюдателя участковая избирательная комиссия немедленно после подписания протокола об итогах голосования (в том числе составленного повторно) обязана выдать указанным лицам заверенную копию протокола об итогах голосования.

Кандидаты, доверенные лица кандидатов, наблюдатели вправе требовать для ознакомления итоги голосования по каждому избирательному участку, территории, на которую распространяется деятельность избирательной комиссии, результаты выборов по избирательному округу в объеме данных, содержащихся в ее протоколе об итогах голосования и протоколах об итогах голосования непосредственно нижестоящих избирательных комиссий.

Кандидаты, избирательные объединения должны реально оценивать свой потенциал, быть социально ответственными, прежде чем принять решение об участии в выборах. Зарегистрированные кандидаты, снявшие свою кандидатуру без вынуждающих обстоятельств, «аутсайдеры» избирательной кампании, не получившие существенной поддержки избирателей, будут нести материальные расходы, связанные с их участием в выборах, что обеспечивается целым рядом норм.

В частности, в соответствии с п. 34 ст. 38 рамочного Федерального закона в случае необходимости дополнительного выдвижения кандидатов, списка кандидатов в связи с тем, что зарегистрированный кан-

дидат без вынуждающих к тому обстоятельств снял свою кандидатуру или избирательное объединение без вынуждающих к тому обстоятельств отозвало зарегистрированного кандидата, зарегистрированный список кандидатов либо в связи с тем, что регистрация кандидата, списка кандидатов была отменена судом или аннулирована избирательной комиссией на основании п. 3 или 4 ст. 76 названного Федерального закона (за исключением аннулирования регистрации из-за выбытия кандидата из списка кандидатов по вынуждающим к тому обстоятельствам), все расходы, понесенные избирательной комиссией, организующей выборы, при подготовке и проведении выборов, возмещаются за счет такого кандидата, избирательного объединения.

В контексте проблемы равенства правового статуса кандидата следует отдельно остановиться на определенных преимуществах для кандидата в случае его выдвижения политической партией.

Принадлежность к политической партии оказывает существенное влияние на правовой статус кандидата. Участие кандидата в выборах при условии его выдвижения политической партией, ее региональным или местным отделением опирается на целый ряд весьма значимых предпочтений. Данный подход следует из положений Закона о политических партиях, согласно которым одной из основных целей деятельности политических партий является участие в выборах. При этом политические партии являются единственными организованными участниками избирательного процесса при формировании государственных органов власти.

Избирательное объединение вправе выдвинуть кандидата одновременно на одних и тех же выборах¹ и по одномандатному (многомандатному) избирательному округу, и в составе списка кандидатов, хотя по общему правилу кандидат может быть выдвинут только в одном избирательном округе. Соответственно, из правила п. 18 ст. 38 рамочного Федерального закона о том, что кандидат при проведении одних и тех же выборов может быть зарегистрирован только по одному избирательному округу, есть исключение при регистрации кандидата, выдвинутого одним и тем же избирательным объединением на одних и тех же выборах одновременно в одномандатном (многомандатном) избирательном округе и в составе списка кандидатов.

Для кандидата перечисленные в качестве избирательного залога

средства возвращаются в соответствующий избирательный фонд, только если он снимает свою кандидатуру по вынуждающим обстоятельствам, а для избирательных объединений — в случае отзыва им кандидата, списка кандидатов и без вынуждающих обстоятельств, но за исключением случая, когда такой отзыв без вынуждающих обстоятельств влечет за собой дополнительное выдвижение кандидатов, списков кандидатов или назначение повторных выборов.

В п. 16 ст. 38 рамочного Федерального закона закреплена преференция для так называемых парламентских партий¹ на выборах всех уровней, в том числе и на муниципальных выборах, когда регистрация выдвинутых ими кандидата, списка кандидатов может осуществляться на основании решения о выдвижении этого кандидата, списка кандидатов, принятого политической партией, ее региональным отделением или иным структурным подразделением, без сбора подписей избирателей и внесения избирательного залога.

Ряд преференций связан с возможностью использования в ходе избирательной кампании партийного имущества. По общему правилу кандидаты, избирательные объединения вправе использовать на ведение своей избирательной кампании только денежные средства, поступившие в их избирательные фонды в установленном законом порядке. Однако избирательное объединение, выдвинувшее список кандидатов, вправе для целей собственной избирательной кампании использовать без оплаты из средств своего избирательного фонда недвижимое и движимое имущество (за исключением ценных бумаг, печатной продукции и расходных материалов), находящееся в его пользовании (в том числе на правах аренды) на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов.

Членам руководящих органов политической партии разрешается проводить предвыборную агитацию. В этой связи к ним не применяется общий запрет проводить предвыборную агитацию, выпускать и распространять любые агитационные материалы лицам, являющимся членами органов управления организаций независимо от формы собственности, при исполнении ими своих должностных или служебных обязанностей и (или) с использованием преимуществ своего должностного или служебного положения.

Ряд правовых установлений позволяет лицам, выдвинутым избира-

тельным объединением, вести масштабную и скоординированную агитационную кампанию, тем самым делать узнаваемой для избирателей партийную предвыборную программу. Так, закрепленное в п. 9 ст. 48 рамочного Федерального закона ограничение на использование в агитационных материалах кандидата, избирательного объединения изображения физического лица, высказываний физического лица о кандидате, об избирательном объединении только с письменного согласия данного физического лица не распространяется на использование избирательным объединением высказываний выдвинутых им кандидатов о данном избирательном объединении, а также о кандидатах, выдвинутых данным избирательным объединением на тех же выборах.

Зарегистрированный кандидат, избирательное объединение не вправе использовать предоставленные им эфирное время, печатную площадь для проведения предвыборной агитации за других зарегистрированных кандидатов, другие избирательные объединения. Однако зарегистрированный кандидат, выдвинутый избирательным объединением, вправе использовать предоставленные ему эфирное время, печатную площадь для проведения на тех же выборах предвыборной агитации за выдвинувшее его избирательное объединение, а также за других кандидатов, выдвинутых этим избирательным объединением. Избирательное объединение, выдвинувшее кандидатов, список кандидатов, вправе использовать предоставленные ему эфирное время, печатную площадь для проведения на тех же выборах предвыборной агитации за любого выдвинутого им кандидата.

Следует отметить, что статус кандидатов, выдвинутых избирательным объединением в составе списка кандидатов, в целом совпадает со статусом кандидатов, выдвинутых избирательным объединением по одномандатному или многомандатному округу. В то же время имеется некоторая специфика. В частности, кандидаты, баллотирующиеся только в составе списка кандидатов, выдвинутого избирательным объединением, не вправе создавать собственные избирательные фонды. Распределение депутатских мандатов осуществляется в соответствии со специальной методикой их пропорционального распределения.

Очевидно, что вести сложную многоплановую деятельность в целях избрания в условиях сжатой по времени избирательной кампании,

в условиях конкуренции и с соблюдением всех многочисленных установлений законодательства о выборах одному лицу достаточно сложно. В этих целях законодательством предусмотрена возможность привлечения кандидатом ряда лиц для оказания ему содействия в процессе ведения его избирательной кампании — представителей кандидата, в связи с чем кандидат наделен правомочием по назначению и освобождению своих представителей.

Законодатель не раскрывает содержание понятия «представитель кандидата», хотя использует это понятие. Так, в п. 11 ст. 63 рамочного Федерального закона закреплено, что любой кандидат, фамилия которого внесена в бюллетень (за исключением кандидатов, фамилии которых указаны в составе списка кандидатов), либо представитель такого кандидата вправе подписать соответствующие акты: о передаче изготовленных полиграфической организацией бюллетеней членам избирательной комиссии, разместившей заказ на изготовление бюллетеней, и др.

Как представляется, содержание понятия «представители кандидата» может иметь узкую и широкую трактовку. В узком смысле, исходя из п. 2 ст. 39 рамочного Федерального закона¹, — это уполномоченные представители кандидата по финансовым вопросам и его доверенные лица. В широком смысле уполномоченные представители кандидата — это доверенные лица, уполномоченные представители по финансовым вопросам, наблюдатели, члены соответствующей избирательной комиссии с правом совещательного голоса.

Деятельность представителей кандидата является четко специализированной.

Так, назначенные кандидатом, избирательным объединением **члены избирательной комиссии с правом совещательного голоса**¹ представляют интересы кандидата в процессе деятельности соответствующей избирательной комиссии. Полномочия члена избирательной комиссии с правом совещательного голоса тождественны полномочиям члена избирательной комиссии с правом решающего голоса, за исключением полномочий, связанных с избирательными бюллетенями (их выдачей, сортировкой, подсчетом и т. п.), составлением ряда протоколов (об итогах голосования, о результатах выборов, об административных правонарушениях) и участием в принятии решений,

отнесенных к исключительной компетенции соответствующей избирательной комиссии. Однако члены избирательной комиссии с правом совещательного голоса вправе присутствовать при совершении всех вышеуказанных действий, при необходимости обжаловать их в установленном порядке.

Члены избирательной комиссии с правом совещательного голоса, равно как и члены избирательной комиссии с правом решающего голоса участвуют в работе комиссии, в том числе в формировании повестки дня ее заседаний. Они вправе знакомиться с документами и материалами (в том числе со списками избирателей, с подписными листами, финансовыми отчетами кандидатов, избирательных объединений, избирательными бюллетенями), непосредственно связанными с выборами, соответствующей и нижестоящих комиссий и получать копии этих документов и материалов (за исключением документов и материалов, содержащих конфиденциальную информацию, отнесенную к таковой в установленном федеральным законом порядке), требовать заверения указанных копий. Также они вправе удостовериться в правильности подсчета числа лиц, принявших участие в голосовании, по спискам избирателей, в правильности сортировки бюллетеней по кандидатам, избирательным объединениям.

Срок полномочий члена избирательной комиссии с правом совещательного голоса зависит оттого, на какой основе действует избирательная комиссия, в которую он назначен, а также от того, был ли избран назначивший его кандидат, был ли допущен к распределению депутатских мандатов список, выдвинутый избирательным объединением. Так, срок полномочий члена избирательной комиссии с правом совещательного голоса, если эта комиссия действует на постоянной основе, при условии, что назначивший его кандидат избран, список кандидатов, выдвинутый назначившим его избирательным объединением, допущен к распределению депутатских мандатов, продолжается до окончания регистрации кандидатов, списков кандидатов на следующих выборах в тот же орган или на ту же должность. Полномочия остальных членов избирательной комиссии, действующей на постоянной основе, с правом совещательного голоса прекращаются в день окончания соответствующей избирательной кампании. Полномочия членов иных избирательных комиссий с правом совещательного голо-

са прекращаются одновременно с прекращением полномочий этих избирательных комиссий. Лицо или орган, назначившие члена комиссии с правом совещательного голоса, в любой момент могут прекратить его полномочия и передать их другому лицу.

Для осуществления агитационной деятельности в пользу назначившего их избирательного объединения, кандидата в ст. 43 рамочного Федерального закона предусмотрен институт **доверенных лиц**, основной целью деятельности которых является ведение предвыборной агитации в пользу кандидата, избирательного объединения. Доверенные лица также вправе присутствовать на всех заседаниях избирательной комиссии, при подсчете голосов избирателей и осуществлении участковой, территориальной комиссиями работы со списками избирателей, с бюллетенями, открепительными удостоверениями, протоколами об итогах голосования, при проведении проверки подписей избирателей, вправе обжаловать решения и действия (бездействие), нарушающие избирательные права граждан. Доверенные лица не имеют полномочий наблюдателей.

Рамочным Федеральным законом определен круг лиц, которые не могут быть доверенными лицами кандидатов, избирательных объединений либо могут быть назначены доверенными лицами при условии их освобождения от исполнения служебных обязанностей на период исполнения полномочий доверенного лица.

Регистрация доверенных лиц осуществляется избирательной комиссией в течение трех дней со дня поступления письменного заявления кандидата о назначении доверенных лиц вместе с заявлениями самих граждан о согласии быть доверенными лицами.

На период полномочий доверенного лица работодатель обязан предоставлять доверенным лицам по их просьбе неоплачиваемый отпуск. Субъекты, назначившие доверенных лиц, вправе в любое время отозвать их, уведомив об этом избирательную комиссию, которая аннулирует выданные этим доверенным лицам удостоверения. Число доверенных лиц кандидата, избирательного объединения устанавливается законом.

Полномочия доверенных лиц могут быть в любое время прекращены по решению кандидата, избирательного объединения либо вместе с утратой статуса назначившим их кандидатом, либо с утратой статуса

кандидатами, включенными в список кандидатов, который выдвинут избирательным объединением, назначившим этих доверенных лиц.

В решении вопросов, связанных с финансированием избирательной кампании, кандидату оказывает содействие **уполномоченный представитель по финансовым вопросам**. Кандидат может, а избирательное объединение, выдвинувшее список кандидатов, обязано в установленном порядке назначить уполномоченного представителя по финансовым вопросам. Субъекты, назначившие уполномоченного представителя по финансовым вопросам, вправе в любое время прекратить его полномочия. Уполномоченный представитель по финансовым вопросам осуществляет свою деятельность на основании нотариально удостоверенной доверенности, выдаваемой кандидатом, избирательным объединением. В доверенности в том числе указываются полномочия уполномоченного представителя по финансовым вопросам (открытие специального избирательного счета, распоряжение денежными средствами избирательного фонда, учет денежных средств избирательного фонда, контроль за их поступлением и расходованием и иные, в том числе право подписи на расчетных документах)¹.

Согласно рамочному Федеральному закону уполномоченные представители по финансовым вопросам наделены правом заключения и расторжения договоров.

Уполномоченные представители по финансовым вопросам регистрируются соответствующими избирательными комиссиями в порядке, установленном законом. Так, например, в соответствии со ст. 103 Избирательного кодекса Костромской области регистрация уполномоченного представителя по финансовым вопросам кандидата, зарегистрированного кандидата производится соответствующей избирательной комиссией на основании заявления кандидата, зарегистрированного кандидата, соответствующей доверенности, при предъявлении уполномоченным представителем по финансовым вопросам кандидата, зарегистрированного кандидата паспорта или заменяющего его документа.

Срок полномочий уполномоченного представителя по финансовым вопросам кандидата, зарегистрированного кандидата, избирательного объединения, выдвинувшего список кандидатов, начинается со дня регистрации уполномоченного представителя соответствующей изби-

рательной комиссией. Истекает указанный срок после дня приема соответствующей избирательной комиссией итогового финансового отчета кандидата, зарегистрированного кандидата, со дня получения избирательной комиссией заявления кандидата, зарегистрированного кандидата о прекращении полномочий данного уполномоченного представителя, а если ведется судебное разбирательство с участием соответствующего кандидата, зарегистрированного кандидата — с момента вынесения окончательного решения судом.

Зарегистрированный кандидат вправе назначить **наблюдателя**, который представляет интересы кандидата на заключительном этапе избирательной кампании — при голосовании избирателей и подведении итогов голосования, определении результатов выборов. Наблюдатели вправе присутствовать в иных избирательных комиссиях при проведении ими досрочного голосования, установлении итогов голосования, определении результатов выборов, составлении соответствующих протоколов, повторном подсчете голосов. Таким образом, наблюдение за выборами, осуществляемое наблюдателями, назначенными кандидатами и избирательными объединениями, носит краткосрочный характер, так как проводится только при голосовании избирателей, установлении итогов голосования и определении результатов выборов¹.

Деятельность кандидатов и их представителей должна осуществляться в строгом соответствии с требованиями закона. Кандидаты, их представители несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Кандидаты, их доверенные лица, избирательные объединения и их доверенные лица, иные общественные объединения, наблюдатели наделены правом на обращения с жалобами на решения и действия (бездействие), нарушающие избирательные права граждан. При этом в случае поступления в период избирательной кампании в избирательную комиссию обращения, в котором указывается на нарушение кандидатом закона, этот кандидат должен быть незамедлительно оповещен о поступившем обращении и вправе давать объяснения по существу обращения.

В случае избрания кандидату надлежит выполнить определенные правовые формальности на завершающем этапе. После определения

результатов выборов соответствующая избирательная комиссия извещает об этом зарегистрированного кандидата, избранного депутатом представительного органа муниципального образования, выборным должностным лицом местного самоуправления, который в пятидневный срок обязан представить в избирательную комиссию копию приказа (иного документа) об освобождении его от обязанностей, несовместимых со статусом депутата или выборного должностного лица, либо копии документов, удостоверяющих подачу в установленный срок заявления об освобождении от указанных обязанностей².

Очевидно, что кандидаты в депутаты или на выборные муниципальные должности должны знать об имеющихся в законодательстве ограничениях на совмещение мандата депутата представительного органа муниципального образования и выборного должностного лица местного самоуправления с иной деятельностью¹ и прогнозировать свои дальнейшие действия с учетом установленных ограничений в случае своего избрания. Например, в соответствии со ст. 28² Закона РФ «О милиции» сотрудники милиции, избранные депутатами представительных органов местного самоуправления, на период осуществления указанных полномочий должны приостановить службу в органах внутренних дел либо уволиться со службы в органах внутренних дел по собственному желанию. При этом указанное ограничение распространяется на сотрудников милиции, избранных депутатами представительных органов муниципальных образований, осуществляющих свои полномочия, как на постоянной, так и на непостоянной основе.

Согласно п. 7 ст. 70 рамочного Федерального закона законом может быть предусмотрено, что, если кандидат без вынуждающих к тому обстоятельств не сложил с себя полномочия, несовместимые со статусом депутата, выборного должностного лица, в результате чего назначены повторные выборы, этот кандидат должен полностью или частично возместить соответствующей избирательной комиссии произведенные ею расходы, связанные с проведением повторных выборов.

Таким образом, происходит окончательное оформление статуса кандидата, победившего на выборах, как избранного депутата, избранного выборного должностного лица.

§ 3. Избирательные объединения: понятие и правовой статус

Как отмечается в литературе, понятие «избирательное объединение» существует только в российском избирательном законодательстве¹. Это в своем роде уникальное правовое явление обеспечивает реализацию принципа альтернативных выборов, вовлечение в избирательный процесс политических общественных объединений. Участие избирательных объединений в выборах нераздельно связано с использованием пропорциональной и смешанной мажоритарно-пропорциональной избирательных систем, однако этим оно не ограничивается. Действующее избирательное законодательство предусматривает широкий объем правомочий избирательных объединений в избирательном процессе, что презюмирует их ведущую роль в политической сфере российского демократического государства.

В соответствии с п. 25 ст. 2 рамочного Федерального закона под избирательным объединением понимается, прежде всего, политическая партия, имеющая в соответствии с Законом о политических партиях право участвовать в выборах, а также региональное отделение или иное структурное подразделение политической партии, имеющие в соответствии с указанным Федеральным законом право участвовать в выборах соответствующего уровня.

При проведении выборов в органы местного самоуправления избирательным объединением является также 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 на уровне, соответствующем уровню выборов, или на более высоком уровне. 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, а в случае назначения выборов в орган местного самоуправления в связи с досрочным прекращением его полномочий — не позднее чем за шесть месяцев до дня голосования. Указанные сроки не распространяются на иные изменения и дополнения, вносимые в устав общественного объединения.

Проанализируем вышеизложенное законоположение с точки зрения правового статуса избирательных объединений при проведении муниципальных выборов.

В юридической литературе правовой статус избирательного объединения рассматривается с материально-правовых и процессуально-правовых позиций. В первом случае речь идет о статусе «потенциального» избирательного объединения, когда политическая партия, ее структурное подразделение или иное общественное объединение обладают необходимым набором качеств для того, чтобы в ходе избирательной кампании осуществлять правомочия избирательного объединения. Во втором случае избирательное объединение выполняет предусмотренные законом формальности (выдвигает кандидата или список кандидатов, которые проходят соответствующую регистрацию и осуществляют последующие избирательные действия) и признается участвующим в выборах¹.

Согласно ст. 3 Закона о политических партиях политическая партия — это общественное объединение, созданное в целях участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления.

Политическая партия должна иметь региональные отделения более чем в половине субъектов РФ, при этом в одном субъекте РФ может быть создано только одно региональное отделение данной политической партии. Следует отметить, что данное положение федерального законодательства признано не противоречащим Конституции РФ постановлением Конституционного Суда РФ от 1 февраля 2005 г. № 1-П. Конституционный Суд РФ отметил, что осуществленное в Законе о политических партиях регулирование не только направлено на достижение такой конституционно значимой цели, как формирование в стране реальной многопартийности, на правовую институционализацию партий в качестве важного фактора становления гражданского общества и стимулирование образования крупных общенациональных партий, но и необходимо в целях защиты конституционных ценностей, прежде всего обеспечения единства страны, в современных кон-

кретно-исторических условиях становления демократии и правового государства в Российской Федерации.

Другое требование, которое предъявляет к политическим партиям Закон, — в том, что в политической партии должно состоять не менее 50 тыс. членов, при этом более чем в половине субъектов РФ партия должна иметь региональные отделения численностью не менее 500 участников. В остальных региональных отделениях численность каждого из них не может составлять менее 250 членов политической партии.

Закон о политических партиях затрагивает структуру и внутреннюю организацию политических партий. Так, в Законе установлен правовой статус различных видов их структурных подразделений. Под региональным отделением политической партии понимается структурное подразделение партии, созданное по решению ее уполномоченного руководящего органа и осуществляющее свою деятельность на территории субъекта РФ. В субъекте РФ, в состав которого входит (входят) автономный округ (автономные округа), может быть создано единое региональное отделение политической партии.

Иные структурные подразделения политической партии (местные и первичные отделения) создаются в случаях и порядке, предусмотренных ее уставом.

Региональные и иные структурные подразделения политических партий наделены правом участия в выборах, однако это право обусловлено наличием соответствующего положения в уставе политической партии (п. 2 ст. 36 Закона о политических партиях).

В правоприменительной практике последних лет неоднократно возникали разночтения по вопросу о том, вправе ли принимать участие в выборах, в том числе выдвигать кандидатов и списки кандидатов, местные отделения политических партий.

Как указывалось выше, п. 25 ст. 2 рамочного Федерального закона предоставляет права избирательного объединения не только региональным отделениям, но и иным структурным подразделениям политических партий. Однако здесь же указывается, что имеются в виду те структурные подразделения, которые в соответствии с федеральным законом имеют право участвовать в выборах. Редакция Закона о политических партиях, действовавшая до августа 2005 г., допускала уча-

ствие в выборах только региональных отделений политических партий. Получалось, что местные отделения не могли выступать при проведении выборов в качестве избирательных объединений. Это препятствовало вовлечению партийных структур в избирательный процесс на муниципальном уровне.

Надо отметить, что разработчики рамочного Федерального закона¹, несмотря на норму Закона о политических партиях (с учетом приоритета избирательного закона как специального закона над общим законом о партиях), трактовали п. 25 ст. 2 рамочного Федерального закона как предоставляющий права избирательных объединений также и местным отделениям политических партий, если это будет предусмотрено в уставе партии. Однако судебная практика, как правило, этот подход не разделяла. Приоритет отдавался законодательству о политических партиях.

В редакции ст. 36 Закона о политических партиях от 21 июля 2005 г. указывается, что в выборах вправе принимать участие в соответствии с уставом политической партии ее региональные отделения или иные структурные подразделения. Это дает «зеленый свет» развитию местных отделений политических партий и их активному вовлечению в политический процесс на муниципальном уровне.

В связи с этим необходимо поставить вопрос о развитии местных партийных отделений и активизации их работы среди избирателей — проведение собраний, создание политических клубов, формирование постоянного электората, участвующего в повседневной партийной жизни. Напомним, что формирование партийного актива на местах и осуществление широкого политического участия граждан — основные направления деятельности местных отделений политических партий в странах Запада.

Одно из дополнительных условий приобретения политической партией материально-правового статуса избирательного объединения — выполнение требования п. 2 ст. 36 Закона о политических партиях. Согласно данному пункту правом принимать участие в выборах обладает политическая партия (в том числе путем выдвижения кандидатов ее структурными подразделениями), которая до официального опубликования решения о назначении выборов представила в уполномоченные органы документы, подтверждающие государственную реги-

страцию ее региональных отделений более чем в половине субъектов РФ.

Иные общественные объединения, участвующие в муниципальных выборах. Иные общественные объединения (помимо политических партий) имеют материально-правовой статус избирательного объединения при условии соблюдения следующих условий:

1) указанный статус могут приобрести общественные объединения, которые созданы в форме общественной организации и общественно-го движения (понятие этих форм раскрыто в ст. 8 и 9 Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» (далее — Закон об общественных объединениях);

2) в уставе общественной организации, общественного движения должно быть предусмотрено участие в выборах;

3) общественная организация, общественное движение должны приобрести статус юридического лица в соответствии с законом на уровне, соответствующем уровню выборов, или на более высоком уровне.

Закон об общественных объединениях следующим образом определяет статус общественных объединений, созданных в форме общественной организации или общественного движения.

Так, согласно ст. 8 указанного Закона общественная организация — это основанное на членстве общественное объединение, созданное на основе совместной деятельности для защиты общих интересов и достижения уставных целей объединившихся граждан. Членами общественной организации в соответствии с ее уставом могут быть физические лица и юридические лица — общественные объединения, если иное не установлено рассматриваемым Федеральным законом и законами об отдельных видах общественных объединений. Высшим руководящим органом общественной организации является съезд (конференция) или общее собрание. Постоянно действующим руководящим органом общественной организации является выборный коллегиальный орган, подотчетный съезду (конференции) или общему собранию.

В ст. 9 указанного Закона установлен статус общественного движения. Это — состоящее из участников и не имеющее членства массовое общественное объединение, преследующее социальные, поли-

тические и иные общественно полезные цели, поддерживаемые его участниками. Высшим руководящим органом общественного движения является съезд (конференция) или общее собрание. Постоянно действующим руководящим органом общественного движения является выборный коллегиальный орган, подотчетный съезду (конференции) или общему собранию.

В указанном Законе следующим образом урегулированы критерии определения территориальной сферы деятельности общественных объединений:

— общероссийское общественное объединение осуществляет деятельность в соответствии с уставными целями на территориях более половины субъектов РФ и имеет там свои структурные подразделения — организации, отделения или филиалы и представительства;

— межрегиональное общественное объединение осуществляет свою деятельность в соответствии с уставными целями на территориях менее половины субъектов РФ и имеет там свои структурные подразделения — организации, отделения или филиалы и представительства;

— региональное общественное объединение осуществляет уставную деятельность в пределах территории одного субъекта РФ;

— местное общественное объединение осуществляет уставную деятельность в пределах территории органа местного самоуправления (т. е. одного муниципального образования).

Деятельность общественных объединений основывается на принципах добровольности, равноправия, самоуправления, законности, гласности. В связи с этим выдвигается требование общедоступности информации об учредительных и программных документах общественного объединения. Общественные объединения свободны в определении своей внутренней структуры, целей, форм и методов своей деятельности.

Рассматриваемым Законом установлен следующий порядок государственной регистрации общественных объединений. Соответствующее решение принимается федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в области государственной регистрации общественных объединений (в настоящее время — Федеральная регистрационная служба, подведомственная Министерству юстиции Рос-

сийской Федерации¹), или его территориальным органом. Внесение в единый государственный реестр юридических лиц сведений о создании, реорганизации и ликвидации общественных объединений, а также иных предусмотренных законом сведений осуществляется уполномоченным в соответствии со ст. 2 Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» федеральным органом исполнительной власти (в настоящее время — Федеральная налоговая служба РФ (ФНС России)¹) на основании принимаемого Федеральной регистрационной службой или ее территориальным органом решения о соответствующей государственной регистрации.

Порядок взаимодействия органов Минюста России² и ФНС России, в том числе по вопросам, связанным с деятельностью общественных объединений, в настоящее время определен постановлением Правительства РФ от 19 июня 2002 г. № 442 «О порядке взаимодействия федерального органа юстиции и федерального органа исполнительной власти, уполномоченного осуществлять государственную регистрацию юридических лиц».

Законом об общественных объединениях установлены следующие особенности государственной регистрации общественных объединений соответственно территориальной сфере их деятельности. Так, решение о государственной регистрации:

— общероссийского или международного общественных объединений принимается федеральным органом государственной регистрации (т. е. Федеральной регистрационной службой);

— межрегионального общественного объединения принимается территориальным органом федерального органа государственной регистрации (Федеральной регистрационной службы) по месту нахождения постоянно действующего руководящего органа общественного объединения;

— регионального или местного общественного объединения принимается территориальным органом федерального органа государственной регистрации (Федеральной регистрационной службы) в соответствующем субъекте РФ.

При наличии вышеперечисленных условий общественная организация, общественное движение приобретают материально-правовой

статус избирательного объединения.

В связи с проведением кампаний по выборам в органы местного самоуправления в ходе муниципальной реформы возникли разночтения по вопросу о том, могут ли обладать статусом избирательных объединений профессиональные союзы, первичные профсоюзные организации. Данная проблема вызвала дискуссии, в том числе на уровне федеральных государственных органов. С учетом выработанных в ее ходе правовых позиций можно следующим образом ответить на поставленный вопрос.

Деятельность профсоюзов и их первичных организаций регулируется, в первую очередь, Федеральным законом от 12 января 1996 г. № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» (далее — Закон о профсоюзах). Согласно положениям п. 1 ст. 2, п. 2 ст. 7 этого Закона, профсоюз есть основанное на членстве добровольное объединение граждан, связанных общими производственными, профессиональными интересами по роду их деятельности, создаваемое в целях представительства и защиты их социально-трудовых прав и интересов. Очевидно, прослеживается прямая связь с нормой ст. 8 Закона об общественных объединениях, которая определяет подобным образом общественную организацию (основанное на членстве общественное объединение, созданное на основе совместной деятельности для защиты общих интересов и достижения уставных целей объединившихся граждан). Исходя из изложенного, можно сделать вывод, что профсоюз обладает чертами общественной организации и, следовательно, может участвовать в муниципальных выборах в качестве избирательного объединения, если, разумеется, соответствующее положение содержится в его уставе и если он надлежащим образом зарегистрирован (как того требует п. 25 ст. 2 рамочного Федерального закона).

Первичная профсоюзная организация — добровольное объединение членов профсоюза, работающих, как правило, на одном предприятии, в одном учреждении, одной организации, действующее на основании положения, принятого им в соответствии с уставом, или на основании общего положения о первичной профсоюзной организации соответствующего профсоюза (ст. 3 Закона о профсоюзах). Следовательно, первичные профсоюзные организации не отвечают требовани-

ям п. 25 ст. 2 рамочного Федерального закона и не могут выступать в качестве избирательных объединений.

Вышеизложенные выводы не следует рассматривать как кардинальное новшество в российской электоральной практике. Напомним, что профсоюзы ранее принимали участие в выборах различных уровней, к примеру, во время первых думских выборов 1993 г. Имело место выдвижение кандидатов профсоюзами при проведении муниципальных выборов в отдельных регионах в 2005 г. (например, в Тульской области).

Говоря об общественных объединениях в контексте предоставленного им права участвовать в выборах, хотелось бы обратить внимание еще на один аспект. Как отметил Президент РФ В. В. Путин в своем ежегодном послании палатам Федерального Собрания РФ в 2004 г., в настоящее время далеко не все общественные объединения ориентированы на отстаивание реальных интересов людей. Для одних организаций приоритетной задачей стало получение финансирования от зарубежных фондов, для других — обслуживание сомнительных групповых и коммерческих интересов. При этом острейшие проблемы страны и ее граждан остаются незамеченными¹.

Учитывая вышеуказанную проблему и принимая во внимание объем правомочий, предоставленных общественным объединениям в рамках политического процесса, целесообразным представляется закрепление в действующем законодательстве требования о минимальной численности членов общественных объединений — общественных организаций и общественных движений.

В соответствии с п. 9 ст. 35 рамочного Федерального закона федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление функций в сфере регистрации общественных объединений и политических партий (как отмечалось ранее, это Федеральная регистрационная служба, подведомственная Минюсту России), его территориальные органы составляют список политических партий, иных общественных объединений, имеющих право в соответствии с Законом о политических партиях и рамочным Федеральным законом принимать участие в выборах в качестве избирательных объединений. Список должен быть составлен по состоянию на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов и не

позднее чем через три дня со дня официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов опубликован в государственных или муниципальных периодических печатных изданиях и размещен в сети Интернет. В этот же срок указанный список направляется в избирательную комиссию, организующую выборы.

Рассмотрим основные права и обязанности избирательных объединений по российскому избирательному законодательству.

Право предлагать кандидатуры в состав избирательных комиссий, назначать членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса

Согласно п. 1 и 2 ст. 22 рамочного Федерального закона избирательные объединения, допущенные к распределению мандатов в соответствующих представительных органах, в установленном порядке предлагают кандидатуры в состав избирательных комиссий различных уровней, в том числе ИКМО. В частности, правом предлагать кандидатуры в состав ИКМО обладают все избирательные объединения (т. е. как политические партии и их структурные подразделения, так и иные общественные объединения, отвечающие вышеизложенным требованиям законодательства), допущенные к распределению мандатов в представительном органе муниципального образования (подп. «в» п. 8 ст. 24 рамочного Федерального закона).

Также избирательные объединения при проведении муниципальных выборов правомочны назначать членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса. Это право составляет одну из гарантий принципа открытости и гласности деятельности избирательных комиссий.

Согласно п. 20 ст. 29 рамочного Федерального закона избирательное объединение, выдвинувшее список кандидатов, со дня представления в избирательную комиссию документов для регистрации списка кандидатов вправе назначить одного члена этой избирательной комиссии с правом совещательного голоса, а в случае регистрации списка кандидатов — по одному члену избирательной комиссии с правом совещательного голоса в каждую нижестоящую избирательную комиссию. Избирательное объединение, выдвинувшее зарегистрированного кандидата (зарегистрированных кандидатов) по одномандатному (многомандатному) избирательному округу, вправе назначить одного

члена вышестоящей (по отношению к избирательной комиссии, зарегистрировавшей кандидата (кандидатов)) избирательной комиссии с правом совещательного голоса. При этом каждое избирательное объединение может назначить в избирательную комиссию не более одного члена избирательной комиссии с правом совещательного голоса¹.

Право выдвижения кандидатов (списков кандидатов)

Это право можно определить как основополагающее, определяющее другие права и обязанности избирательного объединения в избирательном процессе. Оно выражает суть политического участия партий и иных общественных объединений.

Порядок принятия решений о выдвижении кандидатов (списков кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности политическими партиями и их структурными подразделениями определен ст. 25 Закона о политических партиях. Так, выдвижение кандидатов (списков кандидатов) самой политической партией осуществляется на ее съезде, в работе которого принимают участие делегаты от региональных отделений политической партии, образованных более чем в половине субъектов РФ.

Если кандидаты (списки кандидатов) выдвигаются региональным отделением политической партии, то соответствующее решение принимается на конференции или общем собрании этого регионального отделения.

Решения о выдвижении кандидатов (списков кандидатов) иными структурными подразделениями политической партии (в том числе ее местными отделениями) принимаются общим собранием соответствующего структурного подразделения либо иным органом, предусмотренным уставом политической партии².

Пункт 3 ст. 25 Закона о политических партиях дает право политическим партиям предусматривать в своих уставах, что решение о выдвижении кандидатов в депутаты представительных органов муниципальных образований на повторных и дополнительных выборах принимается коллегиальным постоянно действующим руководящим органом политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения.

Решения о выдвижении кандидатов (списков кандидатов) принимаются тайным голосованием не менее чем большинством голосов от

числа, соответственно: а) присутствующих на съезде политической партии или конференции ее регионального отделения делегатов; б) участников общего собрания регионального отделения политической партии; в) членов коллегиального постоянно действующего руководящего органа политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения. Что касается выдвижения кандидатов местными отделениями политической партии, то оно осуществляется в соответствии с уставом политической партии. Как представляется, такое решение также должно быть принято путем тайного голосования не менее чем большинством голосов от числа участников соответствующего общего собрания.

В п. 5 ст. 25 Закона о политических партиях указывается, что при решении структурным подразделением политической партии вопросов, связанных с участием в выборах депутатов представительного органа муниципального образования, формируемого исключительно по пропорциональной избирательной системе, лица, не являющиеся членами данной политической партии, обратившиеся с предложением о включении их в соответствующий список кандидатов и поддержанные не менее чем 10 членами партии (при наличии в субъекте РФ регионального отделения партии указанные 10 членов партии должны состоять в данном региональном отделении), подлежат обязательному рассмотрению на конференции или общем собрании указанного выше структурного подразделения наравне с иными кандидатурами, которые предлагаются к включению в список кандидатов.

Таким образом, в Законе о политических партиях воспроизведено общее для современного законодательства о выборах положение, согласно которому в случае формирования выборного органа по пропорциональной избирательной системе должны быть обеспечены некоторые гарантии для выдвижения «непартийных» кандидатов. Это положение впервые было закреплено в Федеральном законе от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (далее — Закон о выборах депутатов Государственной Думы). Стоит надеяться, что на муниципальном уровне выборов указанный механизм выдвижения кандидатов позволит заявить о себе политикам, имеющим грамотные политические программы, но не состоящим в политических партиях.

Рамочным Федеральным законом установлены правила, регулирующие процедуру выдвижения кандидатов, списков кандидатов избирательными объединениями (ст. 35).

Так, в одномандатном избирательном округе избирательное объединение вправе выдвинуть одного кандидата. В многомандатном избирательном округе избирательное объединение вправе выдвинуть кандидата на каждый депутатский мандат, подлежащий замещению в этом округе.

Список кандидатов, выдвинутый избирательным объединением, представляется в избирательную комиссию, организующую выборы, вместе с соответствующими документами, предусмотренными законом. Избирательная комиссия в трехдневный срок заверяет список кандидатов, выдвинутый избирательным объединением.

После представления списка кандидатов в избирательную комиссию его состав и порядок размещения в нем кандидатов не могут быть изменены, за исключением изменений, вызванных выбытием (в том числе исключением) кандидатов. Законом может быть предусмотрено, что избирательное объединение с согласия кандидата, выдвинутого этим избирательным объединением по одномандатному (многомандатному) избирательному округу, вправе изменить избирательный округ, по которому этот кандидат первоначально был выдвинут.

В случае выдвижения избирательным объединением списка кандидатов по единому избирательному округу этот список подлежит регистрации избирательной комиссией, организующей выборы, с соблюдением общего порядка регистрации кандидатов (т. е. после представления подписей избирателей, собранных в поддержку избирательного объединения, либо после перечисления им избирательного залога). В ст. 38 рамочного Федерального закона предусмотрен специальный перечень оснований отказа в регистрации списка кандидатов. К числу этих оснований относятся¹:

а) для списков кандидатов, выдвинутых политической партией, — несоблюдение требований к выдвижению списка кандидатов, предусмотренных Законом о политических партиях; для списка кандидатов, выдвинутого иным общественным объединением, — несоблюдение соответствующих требований к выдвижению кандидатов;

б) превышение числа кандидатов, исключенных из списка кандида-

тов по заявлениям кандидатов о снятии своих кандидатур, решению избирательного объединения (за исключением выбытия по вынуждающим к тому обстоятельствам), а также по решению избирательной комиссии, принятому в связи с наличием установленных законом оснований для такого исключения, более чем на 50% от общего числа кандидатов в заверенном списке кандидатов.

Права и обязанности избирательного объединения в сфере информационного обеспечения выборов

Политическая партия, выдвинувшая кандидатов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам, а также список кандидатов, в период избирательной кампании вправе без оплаты из избирательного фонда кандидата распространять информацию о своей деятельности в случае, если такая деятельность не содержит признаки предвыборной агитации. Аналогичное право имеют и иные общественные объединения, которые согласно ст. 27 Закона об общественных объединениях могут свободно распространять информацию о своей деятельности.

В связи с участием в муниципальных выборах политические партии, их соответствующие структурные подразделения, иные общественные объединения, имеющие статус избирательных объединений, вправе проводить предвыборную агитацию. Признаки предвыборной агитации определены п. 2 ст. 48 рамочного Федерального закона. Агитация проводится за счет средств избирательного фонда кандидата, избирательного объединения с соблюдением правил, предусмотренных гл. 7 указанного Закона. Соответствующие положения Закона устанавливают ряд юридических прав и обязанностей избирательных объединений в сфере информационного обеспечения выборов (например, право на получение эфирного времени и печатной площади бесплатно и за плату, обязанность соблюдать установленные Законом ограничения при проведении предвыборной агитации).

Согласно п. 3 и 4 ст. 48 рамочного Федерального закона предвыборная агитация может проводиться, в частности, на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях, посредством проведения агитационных публичных мероприятий, выпуска и распространения печатных, аудиовизуальных и других агитационных материалов, иными не запрещенными законом методами.

Избирательное объединение самостоятельно определяет содержание, формы и методы своей агитации.

Согласно п. 10 ст. 48 рамочного Федерального закона политическая партия в случае выдвижения ею кандидата (списка кандидатов) и последующей регистрации этого кандидата (списка кандидатов) соответствующей избирательной комиссией обязана в установленные данной нормой сроки опубликовать свою предвыборную программу. Такая публикация осуществляется в рамках предоставленной в соответствии с избирательным законодательством бесплатной печатной площади, либо оплачивается из избирательного фонда кандидата (избирательного объединения).

Указанная выше обязанность не установлена федеральным законодательством для иных общественных объединений, имеющих статус избирательных объединений на муниципальных выборах. В то же время полагаем возможным закрепление соответствующих положений в законодательстве субъектов РФ. Как представляется, установление обязанности опубликовать свою предвыборную программу будет способствовать развитию диалога общественных объединений с избирателями, повышению ответственности данной категории участников избирательного процесса на муниципальном уровне.

Нередко в правоприменительной практике возникают разночтения по вопросу о порядке осуществления агитационной деятельности избирательными объединениями, которые имеют задолженность перед организациями телерадиовещания и редакциями периодических печатных изданий за предоставленные соответственно бесплатное эфирное время и бесплатные печатные площади. Дело в том, что федеральное законодательство о выборах федеральных органов государственной власти (Президента РФ, Государственной Думы РФ) предусматривает, что избирательные объединения (политические партии), не набравшие по результатам выборов (если выдвинутые ими кандидаты не набрали по результатам выборов) определенного числа голосов избирателей, обязаны возместить организациям телерадиовещания и периодическим печатным изданиям стоимость предоставленных ими бесплатного эфирного времени, бесплатной печатной площади. В случае невыполнения этой обязанности, при проведении очередной избирательной кампании бесплатное эфирное время и бесплатная печатная

площадь не предоставляются.

Возникает вопрос: имеют ли право на получение указанных эфирного времени, печатной площади избирательные объединения — структурные подразделения политических партий, а также кандидаты, выдвинутые политическими партиями (их структурными подразделениями), имеющими вышеуказанную задолженность?

Как следует из п. 2 ст. 57 Закона о выборах депутатов Государственной Думы, п. 2¹ ст. 51 Федерального закона от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации», имеющие вышеуказанную задолженность политические партии лишаются права на получение бесплатного эфирного времени, бесплатной печатной площади только на выборах федерального уровня. Это соответствует норме рамочного Федерального закона (п. 10 ст. 59), которая допускает установление федеральным законом, законом субъекта РФ правила, согласно которому избирательные объединения, не возместившие в рассматриваемом случае соответствующие расходы, не вправе до их возмещения пользоваться бесплатным эфирным временем и бесплатной печатной площадью при проведении всех последующих выборов соответствующего уровня.

Полагаем целесообразным закрепить в законодательстве субъектов РФ нормы, устанавливающие, что избирательные объединения, имеющие задолженность перед организациями телерадиовещания, периодическими печатными изданиями за предоставленное бесплатное эфирное время, бесплатную печатную площадь (в связи с недостижением определенного результата на выборах в органы местного самоуправления), при проведении следующей избирательной кампании этого же уровня не вправе получить соответственно бесплатное эфирное время, бесплатную печатную площадь.

Финансирование агитационной деятельности осуществляется избирательными объединениями за счет их избирательных фондов. Эти фонды согласно рамочному Федеральному закону могут создаваться за счет собственных средств избирательного объединения, добровольных пожертвований граждан и юридических лиц, а также средств, выделенных избирательной комиссией, если это установлено законом. Если избирательное объединение выдвинуло кандидата по одномандатному (многомандатному) округу, то оно вправе выделить ему де-

нежные средства, которые зачисляются в избирательный фонд кандидата.

При подготовке и проведении муниципальных выборов избирательные объединения наделены также **другими правами и обязанностями**. Так, можно условно выделить группу прав и обязанностей избирательных объединений, связанную с осуществлением ими контроля за ходом проведения выборов. Данный вид деятельности следует определить как разновидность общественного политического контроля за выборами, осуществляемого участниками избирательного процесса. Этот контроль позволяет, в частности, реализовать принцип открытых и гласных выборов, закрепленный рядом международных правовых актов (например, Конвенцией о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств (Кишинев, 7 октября 2002 г.), ратифицированной Россией 2 июля 2003 г.), и избирательным законодательством Российской Федерации. Кроме того, опосредованно он обеспечивает действие и других основополагающих принципов демократических выборов — принципов свободных, подлинных, справедливых выборов.

Рамочный Федеральный закон закрепляет, в частности, следующие права и обязанности избирательных объединений по осуществлению общественного политического контроля в избирательной кампании. Так, п. 20 и другие положения ст. 29 Федерального закона предоставляют избирательным объединениям право назначения членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса, которые не только представляют соответствующие избирательные объединения в избирательных комиссиях, но и вправе выполнять ряд полномочий, обеспечивающих их непосредственное участие в работе комиссий. К примеру, члены комиссий с правом совещательного голоса вправе знакомиться со всеми документами, связанными с подготовкой и проведением выборов, получать копии этих документов (кроме специально установленных рамочным Федеральным законом случаев)¹.

Согласно п. 1 ст. 30 рамочного Федерального закона на всех заседаниях избирательных комиссий, а также при подсчете голосов избирателей и осуществлении участковой, территориальной комиссиями работы со списками избирателей, с избирательными бюллетенями,

открепительными удостоверениями, протоколами об итогах голосования вправе присутствовать уполномоченные представители или доверенные лица избирательных объединений, списки кандидатов которых зарегистрированы данной либо вышестоящей комиссией. Для присутствия на заседаниях комиссии и при осуществлении ею работы с указанными избирательными документами указанным лицам не требуется дополнительное разрешение. Комиссия обязана обеспечить оповещение и возможность свободного доступа указанных лиц на свои заседания и в помещение, в котором проводится подсчет голосов избирателей, осуществляется работа с указанными избирательными документами.

В соответствии с п. 3 ст. 30 рамочного Федерального закона вышеуказанные уполномоченные представители, доверенные лица избирательных объединений вправе присутствовать на избирательных участках в период, который начинается с момента начала работы участковой комиссии в день голосования, а также в дни досрочного голосования² и до получения сообщения о принятии вышестоящей комиссией протокола об итогах голосования, а равно при повторном подсчете голосов избирателей. При установлении итогов голосования, определении результатов выборов участвующие в комиссиях представители избирательных объединений вправе получить заверенные копии соответствующих документов (в том числе составляемых комиссиями протоколов об итогах голосования, о результатах выборов)³.

Согласно положениям ст. 30 рамочного Федерального закона избирательные объединения, зарегистрировавшие списки кандидатов, вправе назначить наблюдателей.

Следует отметить, что у избирательных объединений фактически есть достаточно много возможностей осуществлять контроль за проведением выборов, помимо прямо указанных в избирательном законодательстве. К примеру, очень часто в периоды избирательных кампаний политические партии и другие избирательные объединения обращаются в избирательные комиссии за разъяснениями как положений действующего законодательства, так и конкретных правовых ситуаций, обжалуют решения, действия (бездействие) комиссий и других органов, а также действия своих оппонентов по избирательной кампании. Представители избирательных объединений присутствуют на

конференциях, семинарах-совещаниях, дискуссиях, брифингах и других мероприятиях, выступают с оценками выборов в прессе. Необходимо также учитывать, что политические партии и другие избирательные объединения, допущенные к распределению депутатских мандатов, вправе вносить законопроекты (в Государственную Думу, законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ) по вопросам статуса избирательных комиссий. Это дает им возможность участвовать в правовом регулировании организации работы комиссий, порядка их формирования и т. д.

Подводя итог, нужно обратить внимание, что избирательные объединения обладают в избирательном процессе достаточно широкими правомочиями. Эффективное использование соответствующих прав позволяет обеспечивать большую прозрачность, открытость процесса подготовки и проведения выборов.

§ 4. Избирательные комиссии: система, правовой статус, порядок формирования и организация работы

Институт избирательных комиссий

Согласно рамочному Федеральному закону выборы и референдумы в России организуют и проводят избирательные комиссии, деятельность которых осуществляется открыто и гласно. Вмешательство в деятельность комиссий со стороны законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, должностных лиц, иных граждан не допускается.

В юридической литературе избирательные комиссии определяются как коллегиальные органы, формируемые в порядке и сроки, которые установлены законом, организующими и обеспечивающими подготовку и проведение выборов, а также обеспечивающими реализацию избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ¹. Приведенное доктринальное определение избирательных комиссий согласуется с их легальным определением, содержащимся в п. 21 ст. 2 рамочного Федерального закона: избирательная комиссия — это коллегиальный орган, формируемый в порядке и сроки, установленные законом, организующий и обеспечивающий подготовку и проведение

выборов. При этом нам представляется вполне правомерным включение в состав легального определения избирательных комиссий указания на их правозащитные функции.

В то же время возможны и иные подходы, учитывающие многоаспектность правового статуса и практической деятельности избирательных комиссий в современных условиях. Так, можно было бы скорректировать определение данного правового института и обозначить его как **систему государственных и муниципальных коллегияльных избирательных органов, обеспечивающих подготовку и проведение выборов и референдумов, реализацию избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации**. Определение избирательных комиссий как избирательных органов, образующих интегрированную систему, созвучно подходам, выработанным относительно этого правового института в международном праве (см. далее).

Статья 20 рамочного Федерального закона предусматривает систему комиссий, в которую входят, в частности, ЦИК России, избирательные комиссии субъектов РФ, территориальные комиссии, ИКМО и другие комиссии. Объединение комиссий в систему обеспечивает необходимую централизацию избирательных действий в ходе избирательной кампании соответствующего уровня, в частности, посредством контроля со стороны вышестоящих комиссий за деятельностью нижестоящих комиссий.

Федеральное законодательство закрепляет ряд основополагающих принципов деятельности комиссий. Среди них в первую очередь необходимо назвать принцип независимости и беспристрастности избирательных комиссий (в пределах их полномочий). Запрещено вмешательство в деятельность комиссий со стороны органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, должностных лиц и граждан. Систему избирательных комиссий — независимых коллегияльных органов, обеспечивающих подготовку и проведение выборов, — следует рассматривать как важную юридическую гарантию избирательных прав граждан.

Особенностью правового регулирования института избирательных комиссий является то, что их правовой статус урегулирован только на уровне соответственно федерального и регионального законодатель-

ства. Конституция РФ не содержит норм, прямо или косвенно затрагивающих институциональную основу подготовки и проведения выборов. Данная особенность российского конституционно-правового регулирования иногда трактуется в том смысле, что у федерального законодателя есть право значительной трансформации системы комиссий, например, путем преобразования их в органы исполнительной власти либо подотчетные органам государственной власти, органам местного самоуправления избирательные коллегии. Подобные предложения высказывались в ходе работы над проектом Федерального закона «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации»¹.

Надо отметить, что Конституция РФ достаточно лаконична в части правового регулирования российской избирательной системы. Вопросы избирательного права в ней прямо посвящены только ч. 3 ст. 3, ч. 2 и 3 ст. 32, ст. 81, ч. 2 ст. 130, некоторые другие положения². Ряд других положений (ст. 1 и 2, ч. 1, 2 и 4 ст. 3 и др.) имеют опосредованное, отношение к избирательной системе, однако предмет их правового регулирования выходит за рамки данной области общественных отношений.

Учитывая изложенное, полагаем возможным принять во внимание точку зрения ряда правоведов о том, что известной «компенсацией» лаконичности конституционного законодателя применительно к вопросам выборов могут служить механизмы правового регулирования, вытекающие из ч. 4 ст. 15 и ч. 1 ст. 17 Конституции РФ¹ (к ним, на наш взгляд, необходимо добавить и норму ч. 1 ст. 55). Перечисленные нормы содержат отсылку к общепризнанным принципам и нормам международного права. В ч. 4 ст. 15 Конституции РФ упомянуты также международные договоры Российской Федерации.

Иначе говоря, положения Конституции РФ следует рассматривать сквозь призму норм международного права, являющихся составной частью правовой системы РФ. Если проанализировать, например, практику Конституционного Суда РФ, то можно увидеть, что он использует именно такой метод. Конституционный Суд РФ применяет общепризнанные принципы и нормы международного права и положения международных договоров РФ, являющиеся частью правовой

системы РФ в силу ч. 4 ст. 15 Конституции РФ. Такой подход компенсирует отсутствие в российском Основном законе системного изложения всей совокупности принципов избирательного права².

С учетом вышесказанного рассмотрим нормы международного права, затрагивающие вопросы организационного обеспечения выборов.

В первую очередь затронем нормы Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках СНГ. Согласно подп. «д» п. 2 ст. 10 Конвенции при проведении справедливых выборов обеспечивается организация избирательного процесса беспристрастными избирательными органами, работающими открыто и гласно под действенным общественным и международным наблюдением.

Статья 11 Конвенции специально посвящена избирательным органам (избирательным комиссиям). В соответствии с нею подготовка и проведение выборов, обеспечение и защита избирательных прав и свобод граждан и контроль за их соблюдением возлагаются на избирательные органы (избирательные комиссии), статус, компетенция и полномочия которых устанавливаются конституцией, законодательными актами. Не допускается создание и деятельность иных структур (органов, организаций), которые подменяют избирательные органы либо полностью или частично осуществляют их функции. Порядок формирования, полномочия, организация деятельности избирательных органов устанавливаются законами. Из норм рассматриваемой Конвенции вытекает необходимость наличия центрального избирательного органа (п. 4 ст. 15). Можно также полагать, что Конвенция презюмирует принцип системы избирательных органов, поскольку в п. 4 и 5 ст. 11 упоминается о вышестоящих и нижестоящих избирательных органах.

Рассмотренное выше правовое регулирование позволяет сделать вывод, что в международном праве складывается международный институт избирательных органов (комиссий). В настоящее время он позиционируется как составная часть международного принципа справедливых выборов, на что указывает включение соответствующей нормы в п. 2 ст. 10 Конвенции.

Следует отметить, что международно-правовая институционализа-

ция специализированных независимых избирательных органов (комиссий) в рассматриваемой Конвенции является результатом достаточно длительной работы различных международных организаций по мониторингу и развитию системы международных избирательных стандартов. В контексте этой работы на универсальном и европейском уровнях были выработаны некоторые критерии деятельности организаторов выборов, при которой в полной мере реализуются закрепленные международным правом принципы демократических, свободных, подлинных, периодических выборов.

На необходимость наличия в государстве независимых компетентных и профессиональных организаторов выборов обращается внимание, например, в п. 20 Замечания общего порядка № 25 (57), принятого Комитетом ООН по правам человека в соответствии с п. 4 ст. 40 Международного пакта о гражданских и политических правах¹. В Замечании признано целесообразным создание независимого органа для контроля за ходом выборов и для обеспечения их справедливости, беспристрастности и соответствия законам, отвечающим положениям указанного Международного пакта.

На уровне Совета Европы система внутригосударственных избирательных органов рассматривается в Руководящих принципах относительно выборов (Венецианская комиссия, 2002 г.)¹. В п. 3.1 разд. II Руководящих принципов отмечается, что наилучшей формой организации институтов, обеспечивающих подготовку и проведение выборов в странах, не имеющих многолетних устойчивых традиций свободных демократических выборов, является система избирательных комиссий (в пояснительном докладе к Руководящим принципам указывается на наличие нижестоящих и вышестоящих избирательных комиссий, что позволяет увидеть здесь принцип системы комиссий), действующих на началах независимости и беспристрастности.

Руководящие принципы предусматривают создание постоянно действующей Центральной избирательной комиссии России, обеспечивающей связь с участниками избирательного процесса, нижестоящими комиссиями. В ее состав должны входить хотя бы один представитель судебной власти (в пояснительном докладе к Руководящим принципам сказано: судья или юрист), представители политических партий, уже представленных в парламенте или набравших более опре-

деленного процента голосов. Орган, назначивший члена комиссии, не должен иметь права его свободного отзыва.

Таким образом, на международном уровне концептуально сложилось представление о необходимости с точки зрения реализации основополагающих принципов избирательного права возложения обязанностей по организации выборов на независимые беспристрастные коллегиальные избирательные органы (избирательные комиссии). Именно в этом контексте правовой статус избирательных органов урегулирован нормами Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках СНГ, являющимися частью правовой системы России в силу ч. 4 ст. 15 Конституции РФ.

Следовательно, система избирательных комиссий в России имеет международно-правовой базис; ее правовая основа не ограничивается нормами федеральных законов и законов субъектов РФ. Данное обстоятельство может быть учтено при системном толковании принципа свободных выборов, закрепленного в ч. 3 ст. 3 Конституции РФ, избирательных прав граждан, предусмотренных ст. 32 Основного закона. Система комиссий, организованная в соответствии с нормами международных избирательных стандартов, является составной частью указанных конституционно-правовых институтов и в этом смысле имеет свое основание в Конституции РФ.

Сказанное не следует рассматривать как отождествление норм международного права, являющихся частью правовой системы России, и норм Конституции РФ. Вместе с тем, поскольку согласно ч. 4 ст. 15 Конституции РФ указанные нормы международного права имеют приоритет перед нормами федеральных законов, складывается особый правовой механизм процессуальных гарантий избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ, определяющий соответствующее законодательное регулирование.

Правовая форма избирательной комиссии, т. е. коллегиального избирательного органа, при условии соблюдения принципа независимости и беспристрастности, является наиболее адекватной, отвечающей международным обязательствам РФ.

Система избирательных комиссий, осуществляющих подготовку и проведение муниципальных выборов

Исходя из норм ст. 20 и других положений рамочного Федерального закона, подготовку и проведение муниципальных выборов осуществляют:

— ИКМО. Ее полномочия могут быть возложены на избирательную комиссию другого муниципального образования — например, комиссии поселения на комиссию муниципального района либо на территориальную избирательную комиссию. Если на территории муниципального образования действуют две и более территориальные избирательные комиссии, полномочия ИКМО могут быть возложены на одну из них. Полагаем, что выбор комиссии, на которую возлагаются полномочия ИКМО, следует производить с учетом мнения представительного органа муниципального образования¹;

— ТИК. В случае, когда организующей выборы комиссией является ИКМО, ТИК (или несколько таких комиссий, если подведомственные им территории входят в состав территории муниципального образования) может осуществлять полномочия окружной избирательной комиссии (окружных избирательных комиссий), либо исполнять функции по организации использования ресурсов ГАС «Выборы» на муниципальных выборах;

— окружные избирательные комиссии. Их полномочия могут быть возложены на другие комиссии — на организующую выборы комиссию, на территориальные или на участковые избирательные комиссии. В последнее время прослеживается тенденция к отказу от формирования самостоятельного звена окружных комиссий на муниципальных выборах; полномочия этих комиссий возлагаются на другие комиссии;

— участковые избирательные комиссии.

Как показал опыт проведения муниципальных выборов в 2004—2005 гг., полномочия ИКМО достаточно часто возлагались на соответствующие ТИК. Особенно часто такая практика имела место во вновь образованных муниципальных образованиях, созданных в период муниципальной реформы. С целью упорядочения механизма совмещения полномочий избирательными комиссиями в п. 2 ст. 85 Закона об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 2003 г. было закреплено правило о том, что возложение полномочий избирательной комиссии вновь образованного муниципального образования на ТИК осуществляется путем приня-

тия закона субъекта РФ.

Следует обратить внимание, что общей тенденцией выборов последних лет становится гибкое использование системы избирательных комиссий для проведения электоральных кампаний, достаточно часто практикуются различные схемы совмещения комиссиями своих полномочий, что позволяет экономить финансовые, материальные, кадровые ресурсы.

Рассмотрим некоторые **общие положения правового статуса избирательных комиссий** различных уровней.

Как отмечалось ранее, избирательные комиссии действуют открыто и гласно, на коллегиальной основе. Это обеспечивается, в частности, следующими правилами: заседание избирательной комиссии (кроме ЦИК России и избирательной комиссии субъекта РФ) является правомочным, если на нем присутствует большинство от установленного числа членов комиссии с правом решающего голоса; проведение заседания комиссии является обязательным, если его созыва потребуют не менее одной трети от установленного числа членов комиссии с правом решающего голоса; комиссия по требованию любого ее члена, а также любого присутствующего на заседании члена вышестоящей комиссии обязана проводить голосование по любым вопросам, входящим в ее компетенцию и рассматриваемым комиссией на заседании в соответствии с утвержденной повесткой дня.

Решения избирательной комиссии об избрании, назначении на должность либо освобождении от должности председателя, заместителя председателя, секретаря комиссии, а также о внесении предложений по кандидатурам на указанные должности, финансовом обеспечении подготовки и проведения выборов, референдума, регистрации кандидатов, списков кандидатов и обращении в суд с заявлением об отмене их регистрации, об итогах голосования или результатах выборов, референдума, признании выборов, референдума несостоявшимися или недействительными, а также по ряду других важных вопросов принимаются на заседании комиссии большинством голосов от установленного числа членов комиссии с правом решающего голоса. Решения об освобождении от должности председателя, заместителя председателя, секретаря комиссии, замещающих указанные должности в результате избрания, принимаются тайным голосованием (за ис-

ключением случая освобождения от должности по личному заявлению). Решения комиссии по иным вопросам принимаются большинством голосов от числа присутствующих членов комиссии с правом решающего голоса.

Законодательство о выборах содержит положения, регулирующие правовой статус членов избирательных комиссий с правом решающего голоса. Рамочный Федеральный закон (ст. 29) устанавливает полномочия членов комиссий, их основные права и обязанности. Например, такой член комиссии обязан присутствовать на всех ее заседаниях. Также законом урегулированы случаи несовместимости (перечень категорий лиц, которые не могут быть членами избирательных комиссий) и основания для прекращения полномочий членов комиссий.

Принципы открытости и гласности в деятельности избирательных комиссий обеспечиваются в том числе путем организации независимого наблюдения на выборах (см. подробнее § 5 данной главы настоящего пособия). Кроме того, законодательство о выборах закрепляет институт членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса.

Согласно ст. 29 рамочного Федерального закона кандидат, избирательное объединение, выдвинувшее список кандидатов, со дня представления в избирательную комиссию документов для регистрации кандидата, списка кандидатов вправе назначить одного члена этой избирательной комиссии с правом совещательного голоса, а в случае регистрации кандидата, списка кандидатов — по одному члену избирательной комиссии с правом совещательного голоса в каждую нижестоящую избирательную комиссию. Избирательное объединение, выдвинувшее зарегистрированного кандидата (зарегистрированных кандидатов) по одномандатному (многомандатному) избирательному округу, вправе назначить одного члена вышестоящей (по отношению к избирательной комиссии, зарегистрировавшей кандидата (кандидатов)) избирательной комиссии с правом совещательного голоса. Каждое избирательное объединение может назначить в избирательную комиссию не более одного члена избирательной комиссии с правом совещательного голоса.

Членами избирательных комиссий с правом совещательного голоса не могут быть назначены, в частности, депутаты, члены Совета Феде-

рации Федерального Собрания РФ, выборные должностные лица, судьи, прокуроры, работники аппаратов комиссий, доверенные лица кандидатов, избирательных объединений, лица, замещающие командные должности в воинских частях, военных организациях и учреждениях.

Член комиссии с правом совещательного голоса обладает равными правами с членом комиссии с правом решающего голоса по вопросам подготовки и проведения выборов, референдума, за исключением права:

а) выдавать и подписывать бюллетени, открепительные удостоверения;

б) участвовать в сортировке, подсчете и погашении бюллетеней;

в) составлять протокол об итогах голосования, о результатах выборов, референдума;

г) участвовать в голосовании при принятии решения по вопросу, отнесенному к компетенции соответствующей комиссии, и подписывать решения комиссии;

д) составлять протоколы об административных правонарушениях.

Как отмечалось выше, избирательные комиссии независимы от органов государственной власти и органов местного самоуправления, организаций, должностных лиц, граждан. В то же время нормативные акты комиссий, принятые в пределах их компетенции, обязательны для органов государственной власти, органов местного самоуправления, кандидатов, избирательных объединений, иных общественных объединений, организаций, должностных лиц, избирателей.

Одна из основных задач избирательных комиссий — обеспечение реализации избирательных прав граждан. Также комиссии в рамках их полномочий принимают меры по охране правопорядка в ходе подготовки и проведения выборов. Поэтому на избирательные комиссии возложена обязанность в пределах их компетенции рассматривать поступившие к ним в ходе избирательной кампании обращения о нарушениях федеральных законов, соответствующих законов субъектов РФ, проводить проверки по этим обращениям и давать лицам, направившим обращения, письменные ответы в пятидневный срок, но не позднее дня, предшествующего дню голосования, а по обращениям, поступившим в день голосования или в день, следующий за днем голо-

сования, — немедленно. Если факты, содержащиеся в указанных обращениях, требуют дополнительной проверки, решения по ним принимаются не позднее чем в 10-дневный срок.

Избирательные комиссии вправе, в том числе в связи с вышеуказанными обращениями, направлять представления о проведении соответствующих проверок и пресечении нарушений федеральных законов, иных законов, в органы прокуратуры, судебные органы, органы исполнительной власти. Указанные органы обязаны принять установленные законом меры по пресечению этих нарушений и незамедлительно проинформировать о результатах обратившуюся комиссию в пятидневный срок, если представление получено за пять и менее дней до дня голосования, — не позднее дня, предшествующего дню голосования, а если в день голосования или следующий за ним день — немедленно. Если факты, содержащиеся в представлении, требуют дополнительной проверки, указанные меры принимаются не позднее чем в 10-дневный срок.

Избирательные комиссии обеспечивают информирование избирателей о сроках и порядке осуществления избирательных действий, ходе избирательной кампании, кандидатах, избирательных объединениях, выдвинувших списки кандидатов.

Государственные и муниципальные органы, общественные объединения, организации всех форм собственности, должностные лица указанных органов и организаций обязаны предоставлять избирательным комиссиям необходимые сведения и материалы, давать ответы на обращения избирательных комиссий в пятидневный срок, если обращение получено за пять и менее дней до дня голосования, — не позднее дня, предшествующего дню голосования, а если в день голосования или в день, следующий за днем голосования, — немедленно. Указанные сведения и материалы предоставляются избирательным комиссиям бесплатно.

Необходимо обратить внимание на положение п. 16 ст. 20 рамочного Федерального закона, в соответствии с которым государственные органы, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения, а также их должностные лица обязаны оказывать избирательным комиссиям содействие в реализации их полномочий, в том числе предоставлять необходимые помещения, транспорт-

ные средства, средства связи и др. На наш взгляд, эта норма является обязывающей, она требует от соответствующих органов и учреждений необходимых действий (принятия решений), в том числе в инициативном порядке, по материально-техническому, организационному обеспечению деятельности комиссий. Компетентные государственные и муниципальные органы и учреждения, в особенности в период выборов, должны находиться в постоянном взаимодействии с комиссиями. В то же время оказание комиссиям содействия не должно сопровождаться вмешательством в их деятельность (с учетом запрета, установленного п. 7 ст. 3 рамочного Федерального закона) или приводить к иному нарушению принципа независимости и беспристрастности избирательных комиссий.

Рамочный Федеральный закон (ст. 31) предусматривает возможность расформирования избирательной комиссии. В современной юридической литературе расформирование комиссий рассматривается как мера конституционно-правовой ответственности, которая применяется к данному коллективному субъекту выборов. В связи с этим порядок и условия реализации указанной меры ответственности разбираются в § 2 гл. 5 настоящего пособия.

Правовой статус избирательной комиссии муниципального образования¹

В соответствии со ст. 24 рамочного Федерального закона, ст. 39 Закона об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 2003 г. ИКМО является муниципальным органом, который не входит в структуру органов местного самоуправления.

На ИКМО возлагается организация подготовки и проведения муниципальных выборов (ст. 24 рамочного Федерального закона). Статья 39 Закона об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 2003 г. расширяет компетенцию ИКМО, относя к ней также подготовку и проведение голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, должностного лица местного самоуправления, голосования по вопросам изменения границ, преобразования муниципального образования.

Рассмотрим правовой статус ИКМО как муниципального органа, находящегося вне структуры органов местного самоуправления муницип-

ципального образования. Определяющими для законодательного закрепления такого статуса ИКМО явились следующие обстоятельства.

Так, по смыслу ч. 2 ст. 3 и ст. 130 Конституции РФ органы местного самоуправления являются публично-властными органами, осуществляющими полномочия по вопросам местного значения. Однако избирательные комиссии не являются органами власти, они действуют соответственно уровню выборов и референдумов в качестве государственных или муниципальных избирательных органов и независимы в своей деятельности от органов государственной власти и органов местного самоуправления. Вопросы подготовки и проведения выборов в органы местного самоуправления, местных референдумов, входящие в компетенцию ИКМО, не отнесены ст. 14—16 Закона об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 2003 г. к вопросам местного значения.

Согласно ст. 34 указанного Закона структуру органов местного самоуправления составляют перечисленные в данной статье органы, а также органы, предусмотренные уставом муниципального образования. Данная норма определяет органы местного самоуправления, наличие которых в структуре органов местного самоуправления обязательно. Ни в одном из указанных положений Закона об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 2003 г. ИКМО не указана. В то же время по смыслу ряда положений указанного Закона наличие в муниципальном образовании ИКМО является обязательным (абз. 2 ч. 5 ст. 22, ч. 2 ст. 23, ст. 39).

В соответствии с ч. 3 ст. 34 Закона об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 2003 г. порядок формирования, полномочия, срок полномочий органов местного самоуправления определяются уставом муниципального образования. Вместе с тем порядок формирования и полномочия ИКМО регулируются рамочным Федеральным законом (ст. 24), а также по смыслу ч. 3 ст. 23 Закона об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 2003 г. — законами субъектов РФ. Срок полномочий ИКМО императивно установлен п. 5 ст. 24 рамочного Федерального закона.

Необходимо отметить, что основной объем полномочий ИКМО установлен федеральными законами и законами субъектов РФ о вы-

борах и референдумах. Если относить ИКМО к органам местного самоуправления, а также исходя из того, что вопросы подготовки и проведения выборов и референдумов не отнесены к вопросам местного значения, то согласно ч. 1 ст. 19 Закона об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 2003 г. указанные полномочия, видимо, следовало бы признать отдельными государственными полномочиями. Вместе с тем отдельными государственными полномочиями в соответствии со ст. 19 рассматриваемого Закона могут быть наделены только органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов. Следовательно, при таком подходе на уровне поселений ИКМО создаваться не могут.

Согласно ч. 7 ст. 19 рассматриваемого Закона наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями осуществляется путем введения в действие соответствующих положений законов о наделении органов местного самоуправления соответственно федеральным законом о федеральном бюджете, законом субъекта РФ о бюджете субъекта РФ на очередной финансовый год. Это не согласуется с основными принципами финансирования подготовки и проведения муниципальных выборов.

С учетом изложенного, в законодательстве установлено, что ИКМО не входит в структуру органов местного самоуправления; ее следует рассматривать как муниципальный орган, наделенный собственной компетенцией в соответствии с законодательством о выборах и референдумах.

Рассмотрим основные положения правового статуса ИКМО в соответствии с рамочным федеральным законом.

Срок полномочий ИКМО составляет четыре года. ИКМО может быть наделена статусом юридического лица (в соответствии с уставом муниципального образования, нормативным правовым актом органа местного самоуправления). В то же время обязательного требования на этот счет федеральное законодательство о выборах не содержит. Исходя из вышеуказанных положений, можно сделать вывод о том, что ИКМО по своей природе является избирательной комиссией, действующей на постоянной основе. Указание на это содержится в Методических рекомендациях о порядке формирования территориальных избирательных комиссий, избирательных комиссий муници-

пальных образований, окружных и участковых избирательных комиссий, утвержденных постановлением ЦИК России от 12 июля 2002 г. № 156/1373-3.

Если срок полномочий ИКМО истекает в период избирательной кампании, после назначения референдума и до окончания кампании референдума, в которых участвует данная комиссия, срок ее полномочий продлевается до окончания этой избирательной кампании, кампании референдума. Данное положение не применяется при проведении повторных и дополнительных выборов депутатов представительного органа муниципального образования.

Полномочия ИКМО могут быть прекращены досрочно законом субъекта РФ в случае преобразования муниципального образования. Днем досрочного прекращения полномочий такой ИКМО является день вступления в силу закона субъекта РФ о преобразовании муниципального образования. В практике муниципальных выборов имеется опыт применения данного законоположения.

Так, например, были досрочно прекращены полномочия избирательной комиссии одного из муниципальных образований в Ярославской области в связи с преобразованием этого муниципального образования (октябрь 2005 г.).

Рамочным Федеральным законом установлено число членов ИКМО — от 5 до 11 членов комиссии с правом решающего голоса. В каждом конкретном случае число членов ИКМО может быть установлено законом субъекта РФ, регулирующим муниципальные выборы, или уставом муниципального образования.

Формирование ИКМО осуществляется представительным органом муниципального образования на основе предложений:

— политических партий, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе, законодательном (представительном) органе государственной власти соответствующего субъекта РФ, представительном органе муниципального образования (не менее половины от общего числа членов ИКМО);

— иных общественных объединений;

— собраний избирателей по месту жительства, работы, службы, учебы;

— ИКМО предыдущего состава, избирательной комиссии субъекта РФ, а формирование избирательной комиссии поселения — также на основе предложений избирательной комиссии муниципального района.

Рамочный федеральный закон и соответствующие законы субъектов РФ наделяют ИКМО рядом полномочий, в числе которых — контроль за соблюдением избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, реализация мероприятий, связанных с подготовкой и проведением выборов в органы местного самоуправления, местных референдумов, осуществление мер по обеспечению при проведении выборов в органы местного самоуправления соблюдения единого порядка распределения эфирного времени и печатной площади между зарегистрированными кандидатами, избирательными объединениями для проведения предвыборной агитации, осуществление регистрации списков кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями, и др. Как следует из подп. «и» п. 10 ст. 24 рамочного Федерального закона, дополнительные полномочия ИКМО могут быть установлены в уставе муниципального образования.

Правовой статус ТИК

Согласно ст. 26 рамочного Федерального закона ТИК входит в систему государственных органов субъекта РФ. Ее место в этой системе определяется законами субъекта РФ. Законом субъекта РФ ТИК может быть придан статус юридического лица.

ТИК является постоянно действующим органом. Срок ее полномочий составляет четыре года. Если срок полномочий ТИК истекает в период избирательной кампании, в которой она участвует, срок ее полномочий продлевается до окончания этой избирательной кампании.

Особенностью системы ТИК является отсутствие юридически обязательной привязки территории их юрисдикции к территориям отдельных муниципальных образований. Разграничение территорий между ТИК производится, скорее, с учетом требований организационной целесообразности. Рамочный Федеральный закон устанавливает, что в пределах одной административно-территориальной единицы с большим числом избирателей может формироваться несколько ТИК, при этом решение об их формировании принимает избирательная ко-

миссия субъекта РФ по согласованию с ЦИК России.

Кроме того, законодательство о выборах предусматривает возможность формирования специальных ТИК, обеспечивающих руководство деятельностью участковых комиссий, сформированных на избирательных участках, образованных на судах, полярных станциях.

Число членов ТИК с правом решающего голоса составляет от 5 до 14. Количество членов ТИК в каждом конкретном случае определяется в соответствии с законодательством субъекта РФ.

Формирование ТИК осуществляется избирательной комиссией субъекта РФ на основе предложений:

— политических партий, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе, законодательном (представительном) органе государственной власти соответствующего субъекта РФ, избирательных объединений, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в представительном органе муниципального образования (на основе указанных предложений назначается не менее половины от общего числа членов территориальной комиссии);

— иных общественных объединений;

— представительных органов муниципальных образований;

— собраний избирателей по месту жительства, работы, службы, учебы;

— ТИК предыдущего состава.

Законодательство о выборах устанавливает, в частности, следующие полномочия ТИК (осуществляемые на соответствующей территории):

— контроль за соблюдением избирательных прав граждан РФ;

— обеспечение соблюдения нормативов технологического оборудования (кабины для голосования, ящики для голосования) для участковых комиссий;

— обеспечение реализации мероприятий, связанных с подготовкой и проведением выборов, развитием избирательной системы в РФ, внедрением, эксплуатацией и развитием средств автоматизации, правовым обучением избирателей, профессиональной подготовкой членов комиссий и других организаторов выборов;

— оказание методической, организационно-технической помощи

нижестоящим комиссиям.

Следует подчеркнуть, что в ходе подготовки и проведения муниципальных выборов ТИК (независимо от того, осуществляет ли она полномочия ИКМО) выполняет следующие функции:

- составляет списки избирателей;
- проводит досрочное голосование в помещении ТИК;
- устанавливает итоги голосования на основании протоколов об итогах голосования участковых избирательных комиссий избирательных участков, расположенных на соответствующей территории;
- обеспечивает использование ГАС «Выборы» при проведении муниципальных выборов, в том числе для передачи данных протоколов участковых избирательных комиссий в Интернет.

Как представляется, перечисленные полномочия ТИК должны быть закреплены в законах субъектов РФ, регулирующих подготовку и проведение муниципальных выборов.

Необходимо обратить внимание также на следующее. В случае, когда ТИК осуществляет полномочия ИКМО по подготовке и проведению выборов, она является организующей выборы комиссией. В то же время ТИК в результате возложения на нее указанных полномочий не превращается в ИКМО. Она сохраняет именно статус ТИК, т. е. как государственного органа субъекта РФ, и выполняет все полномочия ТИК, установленные федеральными законами и законами соответствующего субъекта РФ.

Правовой статус окружной избирательной комиссии

Согласно ст. 25 рамочного Федерального закона окружные избирательные комиссии формируются при проведении муниципальных выборов по одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам в случаях, предусмотренных законами субъектов РФ, регулирующими проведение выборов депутатов представительных органов муниципальных образований. Таким образом, решение вопроса о целесообразности формирования окружной комиссии для подготовки и проведения соответствующих выборов находится в компетенции законодателя субъекта РФ.

Территорией юрисдикции каждой окружной избирательной комиссии является территория соответствующего избирательного округа. При совмещении полномочий комиссиями юрисдикция одной комис-

сии, осуществляющей полномочия нескольких окружных комиссий, распространяется на территории нескольких избирательных округов.

Окружная избирательная комиссия не является комиссией, действующей на постоянной основе. Срок ее полномочий истекает через два месяца со дня официального опубликования результатов выборов, если в вышестоящую комиссию не поступили жалобы (заявления) на действия (бездействие) данной комиссии, в результате которых был нарушен порядок подсчета голосов, либо если по данным фактам не ведется судебное разбирательство. В случае обжалования итогов голосования на территории избирательного округа или результатов выборов полномочия окружной избирательной комиссии прекращаются со дня принятия вышестоящей комиссией решения либо со дня вступления в законную силу судебного решения по жалобе (заявлению).

Число членов окружных избирательных комиссий по выборам в органы местного самоуправления с правом решающего голоса устанавливается законом субъекта РФ. Формирование окружной избирательной комиссии по выборам в органы государственной власти субъекта РФ, органы местного самоуправления осуществляется вышестоящей комиссией на основе предложений:

— политических партий, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе, законодательном (представительном) органе государственной власти соответствующего субъекта РФ, избирательных объединений, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в представительном органе муниципального образования (на основе указанных предложений назначается не менее половины от общего числа членов территориальной комиссии);

— иных общественных объединений;

— представительных органов муниципальных образований;

— собраний избирателей по месту жительства, работы, службы, учебы.

Рамочным Федеральным законом установлены, в частности, следующие полномочия окружных избирательных комиссий (на территории соответствующего избирательного округа):

— контроль за соблюдением избирательных прав граждан РФ;

— регистрация кандидатов;

- утверждение текста избирательного бюллетеня в избирательном округе;
- определение результатов выборов по избирательному округу;
- опубликование (обнародование) в соответствующих СМИ результатов выборов по избирательному округу.

Правовой статус участковых избирательных комиссий

Участковые избирательные комиссии, так же как окружные, относятся к комиссиям, действующим не на постоянной основе. Они формируются для обеспечения процесса голосования избирателей и подсчета голосов избирателей в период избирательной кампании в сроки, установленные законом.

Законодательство субъектов РФ, регулирующее муниципальные выборы, устанавливает, как правило, различные сроки, в которые осуществляется формирование участковых избирательных комиссий. Так, например, согласно ст. 36 Закона Иркутской области от 1 декабря 2003 г. № 72-03 «О муниципальных выборах в Иркутской области» участковая комиссия формируется не позднее чем за 27 дней до дня голосования. В соответствии со ст. 17 Закона Оренбургской области от 12 мая 2004 г. № 1153/177-1П-ОЗ «О выборах глав муниципальных образований и других должностных лиц местного самоуправления в Оренбургской области» участковые комиссии формируются не позднее чем за 25 дней до дня голосования. По ст. 14 Закона Пензенской области от 8 сентября 2004 г. № 659-ЗПО «О выборах главы муниципального образования в Пензенской области населением муниципального образования» указанный срок составляет 30 дней (также до дня голосования). В ряде субъектов РФ установлены и иные сроки формирования участковых комиссий.

Полагаем необходимым отметить, что в соответствии со ст. 22 модельного закона субъекта РФ о выборах депутатов представительного органа муниципального района, разработанного в ЦИК России¹, участковые избирательные комиссии формируются не ранее чем за 30 и не позднее чем за 23 дня до дня голосования. Если на участковую избирательную комиссию возложены полномочия окружной избирательной комиссии (в соответствии с п. 1 ст. 27 рамочного Федерального закона), она формируется через 15 дней со дня официального опубликования решения о назначении выборов.

Срок полномочий участковой комиссии истекает через 10 дней со дня официального опубликования результатов выборов, если в вышестоящую комиссию не поступили жалобы (заявления) на действия (бездействие) данной комиссии, в результате которых были нарушены порядок голосования и (или) порядок подсчета голосов, либо если по данным фактам не ведется судебное разбирательство. В случае обжалования итогов голосования на соответствующем избирательном участке полномочия участковой комиссии прекращаются со дня принятия вышестоящей комиссией решения либо со дня вступления в законную силу судебного решения по жалобе (заявлению).

Согласно рамочному Федеральному закону число членов участковых комиссий с правом решающего голоса устанавливается законом. Как правило, в законодательстве субъектов РФ (например, Иркутской, Новосибирской, Сахалинской областях) определено следующее число членов участковых комиссий при проведении муниципальных выборов (в зависимости от числа избирателей, зарегистрированных на территории избирательного участка):

— до 1000 избирателей — 3—7 членов комиссии с правом решающего голоса;

— от 1001 до 2000 избирателей — 5—11 членов комиссии с правом решающего голоса;

— более 2000 избирателей — 5—15 членов комиссии с правом решающего голоса.

В упоминавшемся ранее модельном законе субъекта РФ о выборах депутатов представительного органа муниципального района установлены несколько иные цифры:

— 3—9 членов комиссии с правом решающего голоса для избирательных участков с числом зарегистрированных избирателей до 1000;

— 7—12 членов комиссии с правом решающего голоса для избирательных участков с числом зарегистрированных избирателей от 1001 до 2000;

— 7—16 членов комиссии с правом решающего голоса для избирательных участков с числом зарегистрированных избирателей более 2000.

Формирование участковой комиссии осуществляется вышестоящей комиссией на основе предложений:

— политических партий, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе, законодательном (представительном) органе государственной власти соответствующего субъекта РФ, избирательных объединений, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в представительном органе муниципального образования (на основе указанных предложений назначается не менее половины от общего числа членов территориальной комиссии);

— иных общественных объединений;

— представительных органов муниципальных образований;

— собраний избирателей по месту жительства, работы, службы, учебы.

Законодательство о выборах устанавливает полномочия участковой избирательной комиссии. Так, в частности, эта комиссия:

— информирует население об адресе и о номере телефона участковой комиссии, времени ее работы, а также о дне, времени и месте голосования;

— уточняет список избирателей, производит ознакомление избирателей с данным списком, рассматривает заявления об ошибках и о неточностях в данном списке и решает вопросы о внесении в него соответствующих изменений;

— обеспечивает подготовку помещений для голосования, ящиков для голосования и другого оборудования;

— организует на избирательном участке голосование в день голосования, а также досрочное голосование;

— проводит подсчет голосов, устанавливает итоги голосования на избирательном участке, составляет протокол об итогах голосования и передает его в ТИК;

— объявляет итоги голосования на избирательном участке и выдает заверенные копии протокола об итогах голосования лицам, осуществлявшим наблюдение за ходом голосования.

В заключение необходимо обратить внимание еще на несколько моментов, касающихся организации системы избирательных комиссий при подготовке и проведении муниципальных выборов.

Так, независимо от применяемой схемы построения системы избирательных комиссий в организации муниципальных выборов прини-

мает участие избирательная комиссия субъекта РФ. Согласно ст. 23 рамочного Федерального закона она осуществляет общий контроль за соблюдением избирательных прав граждан. Статьей 75 данного Закона эта избирательная комиссия наделена полномочием по рассмотрению жалоб (заявлений) на решения и действия (бездействие) избирательной комиссии муниципального района с правом принятия решений по существу вопроса.

Аналогичным полномочием в отношении решений и действий (бездействия) избирательных комиссий поселений наделены избирательные комиссии муниципальных районов.

Таким образом, выстраивается схема взаимного контроля избирательных комиссий при подготовке и проведении муниципальных выборов.

§ 5. Институт наблюдателей: понятие, правовой статус

Правовую основу статуса наблюдателя, иностранного (международного) наблюдателя при подготовке и проведении муниципальных выборов составляют Конституция РФ, общепризнанные принципы и нормы международного права, положения международных договоров Российской Федерации, нормы законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах.

Правовой статус наблюдателей — составная часть института наблюдения на выборах, который является важной юридической гарантией конституционного и международного принципа открытых и гласных выборов. Указанный принцип закреплен, в частности, ст. 7 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках СНГ¹ (далее — Конвенция СНГ). Он предопределяет, что выборы любого уровня, в том числе и муниципальные, проводятся открыто и гласно, что обеспечивается, в частности, созданием условий для осуществления общественного и международного наблюдения.

Рассмотренной выше норме Конвенции СНГ корреспондируют положения ч. 3 ст. 3 и ч. 4 ст. 29 Конституции Российской Федерации. Как следует из этих конституционных установлений, в России проводятся свободные выборы, участники которых вправе свободно искать,

получать, производить, передавать, распространять любым законным способом информацию. Поскольку в данной конституционной норме есть ссылка на закон, следует полагать, что отдельные ограничения рассматриваемого права могут быть установлены федеральным законом. Это же следует из ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, согласно которой права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Наблюдение на выборах как разновидность общественной деятельности, осуществляемой с целью обеспечения реализации избирательных прав граждан Российской Федерации, охватывается четырьмя (из пяти) категориями, перечисленными в ч. 4 ст. 29 Конституции РФ: поиск, получение, передача, распространение информации. Действительно, специфика деятельности наблюдателя предполагает поиск (самостоятельное изыскание информации в рамках реализации предоставленных ему полномочий), получение (в тех случаях, когда информация в соответствии с законом должна быть предоставлена наблюдателю соответствующими лицами), передачу (заинтересованным лицам, направившим наблюдателя) и распространение (в СМИ, иным законным способом) информации о выборах.

Как видно из приведенного ранее положения Конвенции, наблюдатели делятся на две основные категории: общественные (т. е. национальные, российские) и международные (а также иностранные).

Вначале рассмотрим международные нормы, затрагивающие правовой статус национальных (российских) наблюдателей. Согласно ст. 14 Конвенции СНГ субъекты выборов, указанные в конституции, законе, вправе в порядке, установленном соответствующими законами, нормативными актами, назначить национальных наблюдателей, которые в день голосования, в том числе в день проведения досрочного голосования, имеют право осуществлять наблюдение в помещении для голосования. Права и обязанности национальных наблюдателей должны быть определены в законодательстве.

Конвенция СНГ закрепляет за национальными наблюдателями следующий перечень прав:

— знакомиться с избирательными документами, указанными в законах о выборах, получать информацию о количестве избирателей, включенных в списки для голосования, и о количестве избирателей, принявших участие в голосовании, в том числе в досрочном и в голосовании вне помещения для голосования;

— находиться в помещении для голосования;

— наблюдать за выдачей избирательных бюллетеней избирателям;

— присутствовать при проведении досрочного голосования, при голосовании избирателей вне помещения для голосования;

— наблюдать за подсчетом голосов избирателей в условиях, обеспечивающих обзорность процедуры подсчета бюллетеней;

— наблюдать за составлением избирательным органом протокола об итогах голосования, результатах выборов и иных документов, знакомиться с протоколом избирательного органа (избирательной комиссии) об итогах голосования, в том числе с протоколом, составляемым повторно, получать в случаях и порядке, предусмотренном национальным законодательством, от соответствующего избирательного органа заверенные копии указанных протоколов;

— обращаться в избирательный орган (избирательную комиссию) с предложениями и замечаниями по вопросам организации голосования;

— обжаловать решения и действия (бездействие) избирательного органа (избирательной комиссии), его членов в непосредственно вышестоящий избирательный орган (комиссию) или в суд.

Рассмотренные выше международные стандарты реализованы в российском законодательстве о выборах и референдумах, прежде всего в рамочном Федеральном законе. Указанным Законом установлены общие гарантии права граждан на осуществление наблюдения при проведении муниципальных выборов. Дополнительные гарантии могут устанавливаться законами субъектов РФ.

Необходимо отметить, что в настоящее время законодательство субъектов РФ, регулирующее муниципальные выборы, чаще всего следует в контексте федерального законодательства, не устанавливает дополнительного правового регулирования деятельности наблюдателей. Нередко в региональных законах содержатся отсылки к Федеральному закону об основных гарантиях, что может вызывать разно-

чтения, поскольку этот Федеральный закон регулирует выборы всех уровней.

Как видно из п. 28 ст. 2 рамочного Федерального закона, право участвовать в наблюдении за проведением выборов является составной частью института избирательных прав граждан Российской Федерации.

Рамочный Федеральный закон закрепляет понятие и правовой статус наблюдателя. Согласно рамочному Федеральному закону **наблюдатель — это гражданин Российской Федерации, уполномоченный осуществлять наблюдение за проведением голосования, подсчетом голосов и иной деятельностью избирательной комиссии в период проведения голосования, установления его итогов, определения результатов выборов, включая деятельность комиссии по проверке правильности установления итогов голосования и определения результатов выборов.**

Исходя из вышеуказанного определения, сконструированы, соответствующие элементы института наблюдателя: временные рамки его деятельности, круг лиц, которые вправе осуществлять полномочия наблюдателя, объем этих полномочий, гарантии наблюдения на выборах. Рассмотрим их по порядку.

Деятельность наблюдателя в день голосования и в дни досрочного голосования осуществляется в период времени, который отсчитывается с момента начала работы участковой комиссии и завершается в момент получения сообщения о принятии вышестоящей комиссией протокола об итогах голосования (п. 3 ст. 30 рамочного Федерального закона). Моментом начала работы избирательной комиссии в данном случае можно считать предъявление к осмотру пустых ящиков для голосования (соответствующих отсеков технического средства подсчета голосов при его использовании) согласно п. 3 ст. 64 рамочного Федерального закона. Во всяком случае, такой подход позволяет наблюдателям приступить к реализации своих полномочий до наступления момента начала голосования. Это представляется целесообразным, если учесть, что участковая комиссия фактически начинает работу до указанного момента. Вместе с тем рамочный Федеральный закон не конкретизирует столь четко временные рамки осуществления наблюдения в иных случаях. Так, наблюдатель вправе присутствовать

при повторном подсчете голосов избирателей на избирательном участке в соответствующий период времени, а также в иных, кроме участковых, избирательных комиссиях при проведении ими досрочного голосования, установлении итогов голосования, определении результатов выборов, составлении соответствующих протоколов об итогах голосования, о результатах выборов, а также при повторном подсчете голосов избирателей (п. 3 и 5 ст. 30 указанного Закона).

Несколько проясняет ситуацию п. 8 ст. 30 рамочного Федерального закона. Как следует из этого законоположения, наблюдатель может прибыть в то место, где он будет осуществлять наблюдение, в период досрочного голосования или в период со дня начала голосования на избирательных участках до окончания составления итогового протокола на соответствующей территории. Учитывая применяемые схемы построения системы избирательных комиссий при проведении муниципальных выборов, в последнем случае речь может идти о присутствии наблюдателя в избирательной комиссии, организующей выборы, с момента начала голосования на избирательных участках и до подписания в установленном порядке протокола о результатах выборов (либо повторного протокола в случае его составления).

Рассмотрим, в каких местах при проведении выборов вправе находиться наблюдатели.

Анализ положений рамочного Федерального закона показывает, что наблюдатели вправе присутствовать на избирательных участках, т. е. в помещении (помещениях), где осуществляется голосование, досрочное голосование, подсчет голосов, повторный подсчет голосов, установление итогов голосования, определение результатов выборов. Поскольку эти действия осуществляются избирательными комиссиями, наблюдатель вправе находиться в том месте, где работает соответствующая избирательная комиссия.

Федеральным законом специально оговорено, кроме того, что наблюдатель вправе присутствовать при голосовании избирателей вне помещения для голосования. При этом участковая комиссия обязана обеспечить равные с выезжающими для проведения голосования членами избирательной комиссии возможности для прибытия к месту проведения голосования не менее чем двум членам комиссии с правом совещательного голоса, наблюдателям, назначенным разными канди-

датами, избирательными объединениями, общественными объединениями. Лицами, назначенными разными кандидатами, избирательными объединениями, не следует признавать наблюдателей, назначенных кандидатом, выдвинутым избирательным объединением, и наблюдателей, назначенных этим избирательным объединением¹. Комиссия обязана зафиксировать данные о лицах, присутствовавших при голосовании вне помещения для голосования, что является одной из гарантий рассматриваемого права наблюдателей.

Федеральным законом также специально оговорено, что наблюдатели, направленные в участковую избирательную комиссию, вправе присутствовать при передаче протокола указанной комиссии в вышестоящую комиссию (п. 30 ст. 68 рамочного Федерального закона). Законодательством субъектов РФ это положение нередко конкретизируется. В частности, указывается, что наблюдатели вправе присутствовать при любой передаче протоколов нижестоящей избирательной комиссии в вышестоящую избирательную комиссию.

Согласно п. 5 ст. 30 рамочного Федерального закона наблюдателям должен быть обеспечен доступ в помещение участковой комиссии, сформированной на избирательном участке, образованных в воинской части, ЗАТО, больнице, санатории, доме отдыха, местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых, а также в помещении для голосования на этом избирательном участке.

Для того чтобы наблюдатель мог прибыть в помещение участковой или иной избирательной комиссии, другое место, где он вправе осуществлять наблюдение, ему необходимо иметь письменное направление, выданное лицом, направившим наблюдателя, — зарегистрированным кандидатом¹, его доверенным лицом², избирательным объединением, иным общественным объединением. В направлении указываются фамилия, имя, отчество наблюдателя, место его жительства, номер избирательного участка (наименование комиссии), куда направляется наблюдатель, а также делается отметка об отсутствии ограничений, предусмотренных законодательством (речь идет о случаях несовместимости полномочий наблюдателя с замещением соответствующих должностей, о чем будет сказано ниже). Данный перечень сведений является исчерпывающим, сообщение в направлении каких-либо дополнительных сведений, а также проставление печати не тре-

буется. Также не требуется предварительного уведомления кандидатом, его доверенным лицом, избирательным объединением, иным общественным объединением избирательной комиссии о том, что ими назначен наблюдатель.

В практике избирательных комиссий письменное направление наблюдателя является, как правило, типовым, в форме бланка, подписанного кандидатом (его доверенным лицом), уполномоченным представителем избирательного объединения, иного общественного объединения. Лицо, назначаемое наблюдателем, само вписывает в бланк сведения о себе. Делается это обыкновенно утром, до прибытия наблюдателя в комиссию. Поэтому председателю избирательной комиссии (иному ответственному лицу) при проверке указанного письменного направления необходимо обратить внимание на подлинность подписи кандидата (доверенного лица, представителя избирательного объединения, иного общественного объединения), правильность заполнения направления.

Необходимо помнить, что наблюдатель вместе с направлением должен предъявить паспорт или документ, заменяющий паспорт гражданина. В то же время данное требование нередко трактуется излишне узко и неправомерно используется членами комиссий для воспрепятствования работе наблюдателей. Имели место случаи, когда от прибывшего на избирательный участок наблюдателя требовали только паспорт гражданина Российской Федерации, при этом не принимали заграничный паспорт, военный билет. Вместе с тем такие действия не являются правомерными в случае, когда рамочный Федеральный закон допускает использование указанных документов (например, военный билет может использоваться гражданами, проходящими военную службу, а заграничный паспорт — гражданами, постоянно проживающими за пределами территории РФ). Перечень документов, заменяющих паспорт гражданина, установлен п. 16 ст. 2 рамочного Федерального закона.

Письменное направление может быть предъявлено наблюдателем в любое время в период, обозначенный нами выше. Следовательно, кандидат, избирательное объединение, иное общественное объединение вправе воспользоваться своим правом на назначение наблюдателя, направление его в комиссию и после начала голосования, подсчета

голосов. При этом в помещении избирательной комиссии, помещении для голосования не должны одновременно находиться два или более наблюдателя, представляющие интересы одного зарегистрированного кандидата, избирательного объединения, иного общественного объединения. В связи с этим нередко в законодательных актах субъектов РФ о муниципальных выборах делается запись, что наблюдателей может быть назначено несколько, однако запрещается одновременное присутствие двух и более наблюдателей от одного субъекта права их назначения в помещении комиссии, помещении для голосования. Такое уточнение не является излишним, поскольку рассмотренную выше норму федерального законодательства отдельные правоприменители толкуют как запрет на назначение двух и более наблюдателей на один избирательный участок (в одну комиссию).

Говоря о порядке направления наблюдателя на избирательный участок, в избирательную комиссию, уместно затронуть вопрос о возможности принудительного удаления наблюдателя из помещения для голосования в случае нарушения законодательства о выборах. Мотивированное решение об этом принимается соответствующей участковой или вышестоящей избирательной комиссией. Обеспечение исполнения решения комиссии возлагается на правоохранительные органы. При этом наблюдатель, в отношении которого состоялось указанное решение, может быть привлечен к ответственности согласно федеральному законодательству.

Надо отметить, что в правоприменительной практике достаточно редки случаи удаления наблюдателей из помещения для голосования, других мест, где осуществляется наблюдение, в связи с нарушением законодательства о выборах. В то же время бывали и случаи нарушений прав наблюдателей, когда они удалялись из помещения для голосования без мотивированного решения комиссии или без достаточных для этого оснований. В связи с этим председателям, другим ответственным лицам в избирательных комиссиях следует помнить, что удаление наблюдателя возможно только по решению комиссии, принятому коллегиально, при наличии необходимого кворума. В этом решении необходимо указать, какие именно положения законодательства о выборах нарушил наблюдатель и почему эти нарушения рассматриваются как основание для его удаления. К помощи правоохра-

нительных органов следует прибегать только после того, как станет ясно, что иные способы исполнения принятого комиссией решения неэффективны.

Важно особо подчеркнуть, что согласно п. 3 и 4 ст. 77 рамочного Федерального закона решение об итогах голосования, о результатах выборов может быть отменено в том числе в связи с нарушением порядка проведения голосования, подсчета голосов, когда имело место воспрепятствование наблюдению за их проведением.

Рассмотрим далее круг субъектов, которые вправе назначить наблюдателя. К ним, как уже отмечалось выше, прежде всего относятся зарегистрированные кандидаты, избирательные объединения, выдвинувшие зарегистрированных кандидатов или зарегистрировавшие списки кандидатов. Применительно к муниципальным выборам законодатель субъекта РФ вправе предоставить право назначения наблюдателей также иным общественным объединениям. Это право чаще всего реализуется путем предоставления права назначения наблюдателей общественным объединениям, зарегистрированным соответственно уровню выборов или на более высоком уровне¹. При этом в уставе общественного объединения должен быть указан орган, который вправе назначить наблюдателя (либо должно содержаться общее положение об органе, решающем вопросы участия общественного объединения в выборах).

Необходимо отметить, что законодательство ряда субъектов РФ предусматривает институт общественного наблюдения на выборах, который выходит за рамки правового регулирования, закрепленного федеральными законами².

Так, в Костромской области на муниципальных выборах наблюдателя в участковую комиссию может направить группа избирателей по месту жительства. Таким наблюдателем может быть один из избирателей, включенных в список избирателей на данном избирательном участке. Для такого наблюдателя установлена особая форма направления — в виде подписного листа, содержащего подписи не менее 30 избирателей. Полагаем, что такое правовое регулирование не противоречит федеральным законам и способствует более полной реализации принципа открытых и гласных выборов.

Рамочный Федеральный закон устанавливает круг лиц, из числа

которых не могут быть назначены наблюдатели. К ним относятся выборные должностные лица, депутаты, высшие должностные лица субъектов РФ (руководители высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ), главы местных администраций, лица, находящиеся в их непосредственном подчинении, судьи, прокуроры, члены комиссий с правом решающего голоса. Нередко в законодательстве субъектов РФ также содержится указание, что наблюдателем не может быть назначен гражданин, не достигший совершеннолетия либо являющийся недееспособным. Вместе с тем такое положение является, в принципе, излишним, поскольку право осуществлять наблюдение на выборах в законодательстве о выборах рассматривается как разновидность избирательных прав граждан, а эти права совершеннолетним и дееспособным гражданам предоставлены Конституцией РФ.

Проанализируем права и обязанности наблюдателей. Основной объем прав наблюдателей закреплен п. 9 ст. 30 рамочного Федерального закона. В него входят, в частности, следующие права:

— знакомиться со списками избирателей, реестром выдачи открепительных удостоверений, находящимися в комиссии открепительными удостоверениями, реестром заявлений (обращений) о голосовании вне помещения для голосования;

— наблюдать за выдачей бюллетеней избирателям;

— наблюдать за подсчетом числа граждан, внесенных в списки избирателей, бюллетеней, выданных избирателям, погашенных бюллетеней; наблюдать за подсчетом голосов избирателей на избирательном участке на расстоянии и в условиях, обеспечивающих им обозримость содержащихся в бюллетенях отметок избирателей; знакомиться с любым заполненным или незаполненным бюллетенем при подсчете голосов избирателей; наблюдать за составлением комиссией протокола об итогах голосования и иных документов;

— обращаться к председателю участковой комиссии, а в случае его отсутствия — к лицу, его замещающему, с предложениями и замечаниями по вопросам организации голосования;

— знакомиться с протоколами соответствующей комиссии, нижестоящих комиссий об итогах голосования, о результатах выборов и приложенными к ним документами, получать от соответствующей

комиссии заверенные копии указанных протоколов;

— носить нагрудный знак с обозначением своего статуса и указанием своих фамилии, имени и отчества, а также фамилии, имени и отчества зарегистрированного кандидата или наименования избирательного объединения, общественного объединения, направивших наблюдателя в комиссию. Если это предусмотрено законом субъекта РФ, форма нагрудного знака устанавливается избирательной комиссией, организующей выборы;

— обжаловать в установленном порядке действия (бездействие) комиссии в соответствующую вышестоящую комиссию, избирательную комиссию субъекта РФ или в суд.

Указанные права наблюдателей конкретизированы в гл. 9 рамочно-го Федерального закона, нормы которой регулируют порядок проведения голосования, подсчета голосов избирателей, установления итогов и определения результатов выборов.

Так, помещение для голосования должно быть оборудовано таким образом, чтобы места выдачи бюллетеней, места для тайного голосования и ящики для голосования, технические средства подсчета голосов при их использовании одновременно находились в поле зрения наблюдателей (п. 11 ст. 61 рассматриваемого Закона).

При проведении досрочного голосования бюллетень, заполненный проголосовавшим досрочно избирателем, вкладывается избирателем в конверт, который заклеивается. Наблюдатель вправе поставить свою подпись на месте склейки на конверте. Соответствующие подписи, включая подпись наблюдателя, заверяются печатью комиссии, а также подписью избирателя, проголосовавшего досрочно. Этим обеспечивается гарантия достоверности волеизъявления избирателя (п. 4 ст. 65 рассматриваемого Закона).

Наблюдатель должен быть извещен об итогах голосования, которые установлены комиссией в результате подсчета голосов избирателей после окончания времени голосования (п. 2 ст. 68 рассматриваемого Закона).

При установлении итогов голосования наблюдателю предоставлено право требовать от участковой комиссии проведения отдельного подсчета голосов досрочно проголосовавших избирателей, если их число составляет более 1% от числа избирателей, внесенных в список изби-

рателей на избирательном участке (но не менее 10 избирателей). По результатам указанного подсчета участковой комиссией составляется акт, который прилагается к протоколу об итогах голосования. Соответствующие бюллетени упаковываются отдельно и печатаются (п. 16 ст. 68 рассматриваемого Закона).

Наблюдатель получает от участковой, вышестоящей избирательной комиссии заверенную копию протокола об итогах голосования, в том числе повторного протокола (немедленно после его подписания в установленном порядке). При получении копии наблюдатель расписывается в соответствующем реестре (п. 29 ст. 68, п. 3 и 9 ст. 69 рассматриваемого Закона).

Наблюдателю предоставляются для ознакомления вторые экземпляры протоколов об итогах голосования и вторые экземпляры сводной таблицы (в случае ее составления) (п. 31 ст. 68, п. 7 ст. 69 рассматриваемого Закона).

Наблюдатель, присутствовавший при составлении протокола об итогах голосования, в обязательном порядке информируется избирательной комиссией о принятом ею решении о рассмотрении на своем заседании вопроса о внесении уточнений в подписанный протокол (сводную таблицу) в случае выявления неточностей и, соответственно, о составлении повторного протокола (повторной сводной таблицы) (п. 8 ст. 69 рассматриваемого Закона).

Наблюдатели также должны быть проинформированы о повторном подсчете голосов избирателей вышестоящей избирательной комиссией в случае выявления ею ошибок, несоответствий в протоколах об итогах голосования и (или) сводных таблицах, возникновении сомнений в правильности составления протоколов и (или) сводных таблиц, поступивших из нижестоящей комиссии (п. 9 ст. 69 рассматриваемого Закона).

По требованию наблюдателя ему предоставляются для ознакомления итоги голосования по каждому избирательному участку, территории, на которую распространяется деятельность комиссии, результаты выборов по избирательному округу в объеме данных, содержащихся в ее протоколе об итогах голосования и протоколах об итогах голосования непосредственно нижестоящих комиссий (п. 1 ст. 72 рассматриваемого Закона). При использовании ГАС «Выборы» или

отдельных ее технических средств наблюдатели имеют право знакомиться с любой информацией, содержащейся в указанной информационной системе (п. 3 ст. 74 рассматриваемого Закона). Дополнительное регулирование этого права предусмотрено Федеральным законом от 10 января 2003 г. № 20-ФЗ «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы». Как следует из ст. 18 этого Федерального закона, порядок доступа пользователей к информационным ресурсам ГАС «Выборы» при проведении муниципальных выборов устанавливается нормативными правовыми актами избирательных комиссий субъектов РФ. Согласно ст. 23 данного Федерального закона доступ наблюдателей в помещение информационного центра избирательной комиссии осуществляется по решению председателя или секретаря избирательной комиссии, согласованному с руководителем группы контроля за ГАС «Выборы».

Федеральное законодательство устанавливает следующие ограничения деятельности наблюдателя. Так, он не вправе:

- выдавать избирателям бюллетени; расписываться за избирателя, в том числе по его просьбе, в получении бюллетеня;
- заполнять за избирателя, в том числе по его просьбе, бюллетень;
- предпринимать действия, нарушающие тайну голосования;
- принимать непосредственное участие в проводимом членами комиссии с правом решающего голоса подсчете бюллетеней;
- совершать действия, препятствующие работе комиссии;
- проводить агитацию среди избирателей;
- участвовать в принятии решений соответствующей комиссией.

Данные ограничения связаны, в частности, с тем, что на практике деятельность наблюдателя (в особенности в участковых комиссиях) нередко совпадает с деятельностью членов комиссии с правом совещательного голоса. Так, они нередко подменяют друг друга в ходе проводимого голосования, выступают с совместными заявлениями. Члены комиссий с правом совещательного голоса фактически осуществляют наблюдение, не принимают участия в работе комиссий (в том числе потому, что специфика деятельности участковой комиссии не всегда позволяет ей проводить формальное заседание). В результате члены участковой комиссии с правом решающего голоса не всегда видят разницу между указанными выше лицами, соглашаются с тем,

что наблюдатель выполняет полномочия члена комиссии с правом совещательного голоса, и наоборот. Во избежание нарушений избирательного законодательства председателям, другим руководителям комиссий следует иметь представление о разграничении полномочий членов комиссий с правом совещательного голоса и наблюдателей, обеспечивать, чтобы эти лица выполняли каждый строго свои обязанности.

Коротко затронем вопрос о возможности осуществления наблюдения при проведении муниципальных выборов иностранными (международными) наблюдателями.

Как следует из п. 13 ст. 30 рамочного Федерального закона, деятельность иностранных (международных) наблюдателей регулируется федеральным законом; эти наблюдатели аккредитуются ЦИК России при наличии приглашения органов государственной власти или организующей выборы комиссии. Согласно п. 3 ст. 15 Конвенции СНГ приглашения могут быть также поданы уставными органами СНГ.

В настоящее время отсутствует федеральный закон, регулирующий деятельность иностранных (международных) наблюдателей применительно к муниципальным выборам. В то же время их присутствие на этих выборах не исключается, что согласуется с нормами Конвенции СНГ, допускающей широкое участие наблюдателей в проводимых кампаниях всех уровней. По смыслу рассмотренных выше положений законодательства приглашения могут быть, во всяком случае, поданы в ЦИК России организующими выборы комиссиями и уставными органами СНГ. Возможно также участие иных международных организаций на основании международных договоров Российской Федерации. Вместе с тем не является, на наш взгляд, правомерным закрепление в законодательстве субъектов РФ перечня субъектов (кроме указанных выше), которые вправе направлять приглашения иностранным (международным) наблюдателям. Указание в федеральном законодательстве относительно органов государственной власти может быть конкретизировано этим же законодательством.

Участие иностранных (международных) миссий в наблюдении за муниципальными выборами известно в мировой практике. Так, к примеру, наблюдатели из различных стран осуществляли наблюдение на муниципальных выборах в Испании в 2003 г.

Глава 4 Организация избирательного процесса в муниципальных образованиях

§ 1. Избирательный процесс в муниципальных образованиях: понятие и основные стадии

Назначение, организация и проведение муниципальных выборов осуществляется в определенных временных рамках, предполагает определенную последовательность избирательных действий, проводимых в период **избирательной кампании**.

Избирательная кампания, согласно рамочному Федеральному закону, начинается со дня официального опубликования (публикации) решения уполномоченного на то органа о назначении (проведении) выборов и протекает до дня представления избирательной комиссией, организующей выборы, отчета о расходовании средств соответствующего бюджета, выделенных на подготовку и проведение выборов (ст. 2).

Наряду с традиционными понятиями «избирательная кампания», «организация и проведение выборов» в литературе широко используется также понятие **«избирательный процесс»**.

Данное понятие охватывает совокупность избирательных действий и процедур, осуществляемых в рамках избирательной кампании, но не исчерпывается этим.

Необходимо учитывать, что демократический избирательный процесс, представляя часть политического режима в стране, охватывает ряд элементов избирательных стадий и действий за рамками избирательной кампании, поскольку до начала конкретной избирательной кампании в соответствии с законом требуется совершить ряд важных действий и процедур (так, регистрация политических партий является

условием их участия в избирательном процессе).

Кроме того, избирательный процесс является не только юридической технологией организации голосования. Будучи связанным с общими условиями развития системы демократии, образующей социально-политическую и юридическую инфраструктуру реализации избирательных и иных политических прав и свобод граждан, он представляет собой институт демократии, обеспечивающий, наряду с другими ее институтами, политическую стабильность, демократичность и легитимность публичной власти в государстве¹.

Избирательный процесс в муниципальных образованиях — это первичный уровень избирательного процесса в Российской Федерации, который организуется на основе единых принципов, закрепляемых федеральным избирательным законодательством и являющихся общими для всех уровней выборов органов публичной власти: обязательность и периодичность выборов, их свободный, открытый характер, гласность и подлинность выборов, их альтернативность.

Избирательный процесс в муниципальных образованиях включает те же стадии, что и при организации и проведении выборов органов государственной власти. Вместе с тем надо иметь в виду, что имеется ряд особенностей в практике проведения муниципальных выборов, реализации избирательных прав граждан на местном уровне власти, которые находят отражение в правовом регулировании избирательного процесса в муниципальных образованиях.

Стадии избирательного процесса в муниципальных образованиях — это основные этапы организации и проведения муниципальных выборов, в рамках которых совершаются предусмотренные законом избирательные действия и избирательные процедуры, обеспечивающие реализацию избирательных прав граждан и иных участников избирательного процесса при избрании депутатов (членов) представительных и иных выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления.

Основными стадиями муниципального избирательного процесса являются:

- 1) назначение муниципальных выборов;
- 2) образование избирательных округов (в том числе единого избирательного округа), избирательных участков, составление списков из-

бирателей;

- 3) выдвижение кандидатов, списков кандидатов и их регистрация;
- 4) информационное обеспечение муниципальных выборов и проведение предвыборной агитации;
- 5) голосование и определение итогов голосования, установление результатов муниципальных выборов, их официальное опубликование (публикация).

В случаях, предусмотренных избирательным законодательством, в качестве **факультативных стадий** выступают:

- а) проведение повторного голосования;
- б) проведение повторных выборов;
- в) выборы депутатов вместо выбывших.

При этом также следует учитывать некоторые элементы организации избирательного процесса в муниципальных образованиях, которые имеют вспомогательный (технологический) характер, но являются важной составной частью деятельности, осуществляемой в рамках избирательного процесса.

Речь идет о финансировании муниципальных выборов, разрешении избирательных споров и привлечении к ответственности органов и лиц, виновных в нарушении избирательного законодательства, избирательных прав и свобод участников избирательного процесса.

Избирательное законодательство требует соблюдения установленных сроков выполнения избирательных действий и процедур в рамках конкретной избирательной кампании, что также является необходимым элементом организации избирательного процесса.

Избирательными комиссиями, организующими проведение муниципальных выборов, утверждаются календарные планы мероприятий по подготовке и проведению этих выборов, которые регламентируют сроки осуществления избирательных действий и процедур в рамках конкретной стадии муниципального избирательного процесса¹.

§ 2. Назначение муниципальных выборов

Известно, что выборы являются истоком и основой любой демократической системы, в том числе и системы муниципальной демократии. Ведь демократия — это власть на время, и выборы являются

тем средством, которое не дает «засыпать» демократии в обществе, способствуя постоянному обновлению властных демократических структур.

При этом следует учитывать, что выборам (муниципальным выборам в особенности) имманентна функция контроля за выборными органами, заложенная в периодических выборах. Отсюда следует, что обязательность проведения выборов в установленные законом сроки, их периодичность — необходимое условие легитимации власти в государстве, включая и власть местного самоуправления.

Выборы органов и должностных лиц местного самоуправления должны являться обязательными, периодическими и проводиться в сроки, установленные законодательством о выборах, уставами муниципальных образований. При этом должно соблюдаться требование рамочного Федерального закона о том, чтобы указанные сроки обеспечивали соблюдение сроков полномочий этих органов или депутатов.

Надо отметить, что Закон об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 1995 г. в отличие от нового Федерального закона с одноименным названием 2003 г. не устанавливал, кто назначает муниципальные выборы.

Учитывая, что рамочный Федеральный закон также не дает прямого ответа на вопрос, кто конкретно назначает муниципальные выборы, практика регулирования этого вопроса до недавнего времени была разнообразной.

Порядок проведения муниципальных выборов в соответствии с рамочным Федеральным законом регулируется законами субъектов РФ, в которых по-разному решался вопрос о том, какой орган назначает муниципальные выборы.

В законах некоторых субъектов РФ устанавливалось, что выборы депутатов назначаются представительным органом местного самоуправления либо должностным лицом местного самоуправления в соответствии с уставом муниципального образования. Поэтому в одних случаях согласно уставу муниципального образования выборы представительного органа муниципального образования и выборного должностного лица местного самоуправления (главы муниципального образования) назначал представительный орган. В других случаях вы-

боры представительного органа в соответствии с уставом муниципального образования назначались главой муниципального образования, а выборы главы муниципального образования — представительным органом муниципального образования.

Другие субъекты РФ в законах о муниципальных выборах сами определяли, какой конкретно орган местного самоуправления назначает выборы (закрепляя это право, как правило, за представительным органом муниципального образования).

Вместе с тем в законодательстве ряда субъектов РФ предусматривалось назначение очередных муниципальных выборов решением законодательного (представительного) субъекта РФ (в Ростовской области). Однако законодательный (представительный) орган государственной власти вправе назначать муниципальные выборы лишь в случаях, прямо предусмотренных федеральным законодательством, например, во вновь созданном муниципальном образовании.

Закон об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 2003 г. закрепил в качестве общего принципа, **что муниципальные выборы назначает представительный орган муниципального образования** (ст. 23).

Вместе с тем надо иметь в виду, что в установленных законодательством случаях муниципальные выборы назначаются ИКМО (либо соответствующей ТИК, осуществляющей полномочия ИКМО).

ИКМО назначает выборы в случае, если:

представительный орган муниципального образования не назначит в установленные сроки муниципальные выборы;

отсутствует представительный орган муниципального образования;

полномочия депутатов этого органа досрочно прекращены, что повлекло за собой неправомерность данного представительного органа.

Кроме того, ИКМО назначает в предусмотренных избирательным законодательством случаях повторные и дополнительные выборы.

Рамочный Федеральный закон, обеспечивая реализацию принципа обязательности и периодичности проведения муниципальных выборов, предусматривает также **возможность участия соответствующего суда общей юрисдикции в назначении муниципальных выборов**. Это происходит в том случае, если муниципальные выборы не были назначены в установленные сроки ни представительным орга-

ном (в том числе и в случае его отсутствия, неправомочности состава), ни ИКМО (либо если ИКМО отсутствует и не может быть сформирована в порядке, предусмотренном рамочным Федеральным законом).

Порядок назначения муниципальных выборов определяется решением суда общей юрисдикции в соответствии с рамочным Федеральным законом и Законом об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления.

Суд общей юрисдикции по заявлениям избирателей, избирательных объединений, органов государственной власти, органов местного самоуправления, прокурора может определить срок, не позднее которого представительный орган, а в случае его отсутствия ИКМО должна назначить выборы.

При этом суд также вправе возложить на избирательную комиссию субъекта РФ обязанность сформировать в 10-дневный срок со дня вступления в силу решения суда временную избирательную комиссию в количестве не более 15 членов с соблюдением требований к составу избирательной комиссии, предусмотренных рамочным Федеральным законом. При отсутствии уполномоченного назначить выборы органа суд вправе также установить срок, в течение которого временная избирательная комиссия должна назначить выборы. Срок полномочий и количество членов временной избирательной комиссии с правом решающего голоса устанавливаются сформировавшей ее избирательной комиссией.

Особый порядок назначения муниципальных выборов в условиях реформирования местного самоуправления предусматривает Закон об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 2003 г. Согласно данному Закону субъекты РФ принимают законы о выборах в органы местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований, в которых устанавливают численность депутатов представительных органов первого созыва вновь образованных муниципальных образований и сроки их полномочий, сроки полномочий глав вновь образованных муниципальных образований, определяют даты выборов в представительные органы вновь образованных муниципальных образований и выборов глав вновь образованных муниципальных образований, а также регу-

лируют другие вопросы подготовки и проведения выборов в органы местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований¹.

Вместе с тем в законодательстве следовало бы полнее урегулировать вопрос о назначении муниципальных выборов в случае преобразования муниципального образования (разделения муниципальных образований, объединения муниципальных образований), которое может осуществляться за временными рамками реформы местного самоуправления.

В целях унификации сроков проведения муниципальных выборов рамочный Федеральный закон отныне устанавливает **единые дни окончания срока полномочий органов местного самоуправления**.

Срок, на который избираются органы местного самоуправления, депутаты указанных органов, а также срок полномочий указанных органов и депутатов устанавливается уставами муниципальных образований: в соответствии с федеральными законами он не может быть менее двух и более пяти лет.

Согласно рамочному Федеральному закону днем окончания срока, на который избираются органы местного самоуправления, депутаты указанных органов, является второе воскресенье марта, а в случае, предусмотренном п. 8 ст. 81¹ рамочного Федерального закона, — второе воскресенье октября того года, в котором истекает срок их полномочий (в год проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации очередного созыва — день голосования на указанных выборах). Если второе воскресенье марта или второе воскресенье октября совпадает с нерабочим праздничным днем (а также в других случаях, предусмотренных рамочным Федеральным законом), днем окончания срока, на который избираются указанные органы или депутаты, является соответственно первое воскресенье марта или первое воскресенье октября. **Изменение (продление или сокращение) срока полномочий действующих органов местного самоуправления или депутатов не допускается**, за исключением случаев, предусмотренных рамочным Федеральным законом, в связи с установлением единых дней голосования на выборах в органы местного самоуправления, а также с реформой местного самоуправления. Как отметил Конституционный Суд РФ в определении от

12 июля 2005 г. № 309-О, такое регулирование не направлено, в частности, на ограничение самостоятельности местного самоуправления, права граждан на осуществление местного самоуправления, права избирать и быть избранными в органы местного самоуправления. Совмещение муниципальных выборов посредством продления или сокращения сроков полномочий органов местного самоуправления и проведение их не позднее 1 ноября 2005 г. имеет целью синхронизировать переход системы местного самоуправления в обновленный правовой статус и представляет собой временную меру, рассчитанную только на переходный период муниципальной реформы для организации местного самоуправления в соответствии с требованиями Закона об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации и проведения выборов в органы местного самоуправления в переходный период с учетом местных условий. Это временное регулирование не изменяет положений уставов муниципальных образований о сроках полномочий органов и выборных должностных лиц местного самоуправления, не препятствует реализации гражданами права участвовать в управлении делами государства и избирательных прав и не может быть признано противоречащим Конституции РФ.

Норма об изменении (продлении или сокращении) установленного уставом муниципального образования срока, на который избираются органы местного самоуправления, депутаты, и (или) срока полномочий органа местного самоуправления, депутатов может применяться только к органам и депутатам, избранным на выборах, назначенных уже после вступления в силу такой нормы.

Если срок полномочий действующих органов местного самоуправления или депутатов истекает в период действия чрезвычайного или военного положения, то указанные органы и депутаты исполняют свои полномочия до прекращения действия чрезвычайного или военного положения и избрания нового состава указанных органов или депутатов.

Решение о назначении выборов в органы местного самоуправления должно быть принято не ранее чем за 90 и не позднее чем за 80 дней до дня голосования. Решение о назначении выборов подлежит официальному опубликованию в СМИ не позднее чем через пять дней со дня его принятия. При назначении досрочных муниципальных

выборов указанные сроки, а также сроки осуществления иных избирательных действий могут быть сокращены, но не более чем на одну треть.

В предусмотренных рамочным Федеральным законом случаях ИКМО назначает муниципальные выборы не позднее чем за 70 дней до дня голосования. Решение избирательной комиссии о назначении выборов публикуется не позднее чем через семь дней со дня истечения установленного указанным Законом срока официального опубликования решения о назначении выборов.

При этом следует учитывать положения рамочного Федерального закона, определяющие **порядок исчисления сроков**, установленных законодательством РФ о выборах. Например, если какое-либо действие может (должно) осуществляться со дня наступления определенного события, то первым днем, в который это действие может (должно) быть осуществлено, является календарная дата наступления соответствующего события, но не ранее времени наступления этого события (ст. 11¹).

Днем голосования на выборах в органы местного самоуправления являются второе воскресенье марта или, в случаях, предусмотренных рамочным Федеральным законом, второе воскресенье октября года, в котором истекают сроки полномочий указанных органов или депутатов указанных органов, за исключением случаев, предусмотренных рамочным Федеральным законом (п. 4—6 ст. 10 и п. 8 ст. 81¹)-

В случае досрочного прекращения полномочий органов или депутатов, влекущего за собой неправомочность органа, досрочные муниципальные выборы должны быть проведены не позднее чем через шесть месяцев со дня такого досрочного прекращения полномочий.

Голосование на выборах может быть назначено только на воскресенье. Не допускается назначение голосования на:

- нерабочий праздничный день;
- предшествующий ему день;
- день, следующий за нерабочим праздничным днем;
- воскресенье, которое в установленном порядке объявлено рабочим днем.

Если второе воскресенье марта или второе воскресенье октября, на которое должны быть назначены выборы, совпадает с указанными

выше днями, то выборы назначаются соответственно на первое воскресенье марта или первое воскресенье октября.

Совмещение дней голосования на выборах разного уровня, в результате которого избиратель будет иметь возможность проголосовать одновременно более чем по четырем избирательным бюллетеням, за исключением бюллетеней, выданных в связи с проведением досрочных, повторных или дополнительных выборов, законом не допускается.

§ 3. Регистрация (учет) избирателей, составление списков избирателей, образование избирательных округов и участков

Регистрации (учету) подлежат все граждане Российской Федерации, обладающие активным избирательным правом. Обязанность осуществлять эту регистрацию (учет) закон возлагает на главу местной администрации соответствующего муниципального образования (муниципального района, городского округа, внутригородской территории города федерального значения).

В случаях, предусмотренных законом субъекта РФ — города федерального значения, — данная регистрация (учет) может осуществляться не главой местной администрации внутригородской территории, а руководителем территориального органа исполнительной власти города федерального значения.

Регистрация (учет) избирателей — военнослужащих, членов их семей и других избирателей, проживающих в пределах расположения воинской части, осуществляется командиром воинской части.

Основанием для регистрации (учета) избирателей является факт нахождения места жительства гражданина (в отношении вынужденных переселенцев — факт временного пребывания) на соответствующей территории, который устанавливается:

на территории муниципального образования — на основании сведений, представляемых органами, осуществляющими регистрацию граждан по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации;

в пределах расположения воинской части — на основании сведе-

ний, представляемых соответствующей службой воинской части.

В случае, если в муниципальном образовании нет главы местной администрации, а уставом муниципального образования не определено лицо, уполномоченное совершать соответствующие избирательные действия, либо указанные лица не осуществляют указанные действия в законодательно установленные сроки, в соответствии со ст. 83 рамочного Федерального закона эти избирательные действия осуществляются высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) или, по его поручению, иным должностным лицом.

Рамочный Федеральный закон в настоящее время достаточно подробно регулирует **вопросы, связанные с регистрацией (учетом) избирателей.**

Он устанавливает, что главе местной администрации соответствующего муниципального образования, а в случаях, предусмотренных законом субъекта РФ — города федерального значения, — руководителю территориального органа исполнительной власти города федерального значения по месту своего нахождения для формирования и ведения регистра избирателей:

1) **органы, осуществляющие регистрацию граждан по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, а также выдачу и замену документов, удостоверяющих личность гражданина РФ на территории РФ**, не реже чем один раз в месяц представляют сведения о фактах выдачи и замены паспорта гражданина, регистрации и снятия с регистрационного учета по месту жительства (в отношении вынужденных переселенцев — по месту пребывания) граждан, выдачи паспорта гражданина РФ в нарушение установленного порядка с указанием соответствующих персональных данных гражданина;

2) **органы записи актов гражданского состояния** не реже чем один раз в месяц представляют сведения о фактах смерти граждан РФ;

3) **органы, осуществляющие воинский учет**, не реже чем один раз в три месяца сообщают о гражданах РФ, призванных (поступивших по контракту) на военную службу (уволенных с военной службы);

4) **органы (учреждения) уголовно-исполнительной системы**

предоставляют сведения о гражданах, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда;

5) суд сообщает о принятых решениях: о признании гражданина недееспособным, о признании гражданина, ранее признанного судом недееспособным, дееспособным.

Регистрация избирателей и установление численности зарегистрированных на территории муниципального образования избирателей осуществляются по состоянию на 1 января и 1 июля каждого года с использованием ГАС «Выборы» в порядке, установленном положением о государственной системе регистрации (учета) избирателей, которое утверждается ЦИК России.

Избиратель имеет право на беспрепятственный доступ к документированной информации (персональным данным) о себе, в том числе к информации, находящейся на машиночитаемых носителях, на уточнение этой информации в целях обеспечения ее полноты и достоверности. Также он имеет право знать, кто и в каких целях использует или использовал эту информацию, кем и кому она предоставлена.

В целях реализации прав избирателей на муниципальных выборах составляются списки избирателей, в которые включаются граждане, обладающие на день голосования активным избирательным правом. Рамочный Федеральный закон устанавливает следующий **порядок составления списков избирателей.**

Основанием для включения гражданина в список избирателей на конкретном избирательном участке является факт нахождения его места жительства на территории этого участка. Кроме того, в случаях, предусмотренных рамочным Федеральным законом, иным законом, таким основанием является также факт временного пребывания гражданина на территории этого участка (при наличии у гражданина активного избирательного права) либо наличие у гражданина открепительного удостоверения.

Факт нахождения места жительства либо временного пребывания гражданина на территории определенного избирательного участка устанавливается органами регистрационного учета граждан по месту пребывания и по месту жительства, другими уполномоченными на то органами, организациями и должностными лицами.

Сведения об избирателях формирует и уточняет глава местной

администрации соответствующего муниципального образования, а в случаях, предусмотренных законом субъекта РФ — города федерального значения, — руководитель территориального органа исполнительной власти города федерального значения.

Сведения об избирателях — военнослужащих, находящихся в воинской части, членах их семей и о других избирателях, если они проживают на территории расположения воинской части либо зарегистрированы в установленном порядке при воинской части по месту их службы, формирует и уточняет командир воинской части.

Указанные сведения направляются уполномоченным на то органом или уполномоченным должностным лицом в соответствующую избирательную комиссию.

Лица, представляющие сведения об избирателях, несут ответственность за достоверность и полноту этих сведений, а также за своевременность их представления.

Необходимо учитывать, что составление списков избирателей, имеющих право участвовать в муниципальных выборах, имеет некоторые особенности.

Во-первых, в эти списки на основании соответствующего международного договора Российской Федерации могут включаться дееспособные, достигшие на день голосования 18 лет иностранные граждане, постоянно проживающие на территории соответствующего муниципального образования.

Во-вторых, не включаются в списки избирателей и не учитываются при определении числа избирателей при выборах в органы местного самоуправления военнослужащие, проходящие военную службу по призыву в воинских частях, военных организациях и учреждениях, которые расположены на территории соответствующего муниципального образования, если место жительства этих военнослужащих до призыва на военную службу не было расположено на территории муниципального образования. Данное ограничение обусловлено тем, что местное самоуправление — это самоуправление жителей определенной территории, объединенных общими интересами и целями, представляющих собой самоуправляющийся территориальный коллектив.

Гражданин включается в список избирателей только на одном избирательном участке. При выявлении факта включения граждани-

на в списки избирателей на разных избирательных участках на одних и тех же выборах соответствующая комиссия до передачи списков избирателей в участковые комиссии проводит работу по устранению ошибки или неточности в указанных списках.

Список избирателей составляется в двух экземплярах. Сведения об избирателях, включаемые в список избирателей, располагаются в алфавитном или ином порядке (по населенным пунктам, улицам, домам, квартирам). В списке указываются фамилия, имя, отчество, год рождения (в возрасте 18 лет — дополнительно день и месяц рождения), адрес места жительства избирателя.

Кроме того, в списке избирателей должны быть предусмотрены места для проставления избирателем подписи за каждый полученный им бюллетень, серии и номера своего паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, а также для внесения суммарных данных по каждому виду выборов и для проставления подписи члена участковой комиссии, выдавшего бюллетень (бюллетени) избирателю.

Первый экземпляр списка избирателей подписывают председатель и секретарь комиссии, составившей список. На избирательных участках, образованных на территории воинской части, в отдаленной или труднодоступной местности список избирателей подписывают председатель и секретарь участковой комиссии.

Список избирателей заверяется печатью соответствующей избирательной комиссии. Порядок и сроки изготовления, использования второго экземпляра списка избирателей, его передачи соответствующей участковой комиссии, заверения и уточнения определяются комиссией, организующей выборы.

Соответствующая избирательная комиссия передает по акту участковым комиссиям первый экземпляр списка избирателей конкретного избирательного участка не позднее чем за 20 дней до дня голосования. Участковая комиссия вправе разделить первый экземпляр списка избирателей на отдельные книги, каждая из которых не позднее дня, предшествующего дню голосования, должна быть сброшюрована (прошита), что подтверждается печатью соответствующей участковой комиссии и подписью ее председателя.

Список избирателей должен быть уточнен участковой комиссией, которая осуществляет это в соответствии с установленным порядком

организации взаимодействия комиссий с органами местного самоуправления, учреждениями и организациями, выполняющими регистрацию (учет) избирателей. Выверенный и уточненный список избирателей не позднее дня, предшествующего дню голосования, подписывается председателем и секретарем участковой комиссии и заверяется печатью участковой комиссии.

Участковая комиссия за 20 дней до дня голосования представляет список избирателей для ознакомления избирателей и его дополнительного уточнения. Гражданин, обладающий активным избирательным правом, вправе обратиться в участковую комиссию с заявлением о включении его в список избирателей, о любой ошибке или неточности в сведениях о нем, внесенных в список избирателей. В течение 24 часов, а в день голосования в течение двух часов с момента обращения, но не позднее момента окончания голосования участковая комиссия обязана проверить сообщенные заявителем сведения и представленные документы. По итогам проверки комиссия принимает решение либо об устранении ошибки или неточности, либо об отклонении заявления с указанием причин такого отклонения. При этом заявителю должна быть вручена заверенная копия этого решения.

Решение комиссии об отклонении заявления о включении гражданина в список избирателей может быть обжаловано в вышестоящую комиссию или в суд (по месту нахождения участковой комиссии), которые обязаны рассмотреть жалобу (заявление) в трехдневный срок, а за три и менее дня до дня голосования и в день голосования — немедленно.

В случае если принято решение об удовлетворении жалобы (заявления), исправление в списке избирателей производится участковой комиссией немедленно.

Исключение гражданина из списка избирателей после его подписания председателями и секретарями соответствующих комиссий и заверения его печатями этих комиссий в порядке, предусмотренным рамочным Федеральным законом, производится только на основании официальных документов, в том числе сообщения вышестоящей комиссии о включении избирателя в список избирателей на другом избирательном участке, а также в случае выдачи избирателю открепительного удостоверения.

При этом в списке избирателей, а также в базе данных ГАС «Выборы» указывается дата исключения гражданина из списка, а также причина такого исключения. Запись в списке избирателей заверяется подписью председателя участковой комиссии, а при выдаче открепительного удостоверения — подписью члена комиссии, выдавшего открепительное удостоверение, с указанием даты внесения этой подписи.

Каждый гражданин вправе сообщить в участковую комиссию об изменении соответствующих сведений об избирателях, включенных в список избирателей на соответствующем участке.

Избиратель может быть включен в список избирателей по месту его временного пребывания по личному письменному заявлению, поданному в участковую комиссию не позднее чем за три дня до дня голосования. Речь идет, в частности, об избирателях, которые работают на предприятиях с непрерывным циклом работы, избирателях из числа военнослужащих, находящихся вне места расположения воинской части. Информация об этом передается в ту участковую комиссию, где данный избиратель включен в список избирателей по месту его жительства, через соответствующую избирательную комиссию. Участковая комиссия в графе «Особые отметки» списка избирателей делает отметку: «Включен в список избирателей на избирательном участке N» с указанием номера избирательного участка.

Закон запрещает вносить какие-либо изменения в списки избирателей после окончания голосования и начала подсчета голосов избирателей. После официального опубликования результатов выборов информация об избирателях, содержащаяся в списках избирателей, может использоваться для уточнения сведений об избирателях в регистре избирателей.

Для проведения муниципальных выборов образуются **одномандатные и (или) многомандатные избирательные округа** либо определяется **единый избирательный округ**. Как свидетельствует муниципальная практика, при организации и проведении выборов депутатов представительных органов местного самоуправления до недавнего времени чаще использовались одномандатные избирательные округа.

Осуществляемая сегодня реформа местного самоуправления, которая уже привела, по сути, к двукратному увеличению числа муниципальных образований (прежде всего за счет появления небольших по

численности жителей сельских поселений), может изменить сложившуюся практику образования избирательных округов в муниципальных образованиях: более целесообразным и оправданным может оказаться практика образования многомандатных избирательных округов.

Кроме того, требуют решения проблемы, связанные с образованием избирательных округов на выборах представительного органа муниципального района: Закон об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 2003 г. устанавливает, что если данный орган формируется путем муниципальных выборов, то число депутатов, избираемых от одного поселения, не может превышать две пятые от установленной численности представительного органа муниципального района (ст. 35). В данном случае возможно сочетание одномандатных и многомандатных избирательных округов при организации выборов депутатов представительного органа, а также возможна организация выборов на основе пропорциональной избирательной системы.

Единый избирательный округ образуется по выборам главы муниципального образования: он включает в себя всю территорию соответствующего муниципального образования. Единый избирательный округ может быть образован и при проведении муниципальных выборов в представительный орган муниципального образования на основе пропорциональной избирательной системы.

Одномандатные и (или) многомандатные избирательные округа образуются на основании данных о численности избирателей, зарегистрированных на соответствующей территории согласно требованиям рамочного Федерального закона.

ИКМО, не позднее чем за 80 дней до истечения срока, в который должны быть назначены выборы, определяет **схему одномандатных и (или) многомандатных избирательных округов**.

В схеме должны быть указаны:

- границы избирательных округов;
- перечень административно-территориальных единиц, или муниципальных образований, или населенных пунктов, входящих в каждый избирательный округ (если избирательный округ включает в себя часть территории административно-территориальной единицы, или

муниципального образования, или населенного пункта, в схеме должны быть обозначены границы данной части территории административно-территориальной единицы, или муниципального образования, или населенного пункта);

— номер каждого избирательного округа;

— место нахождения каждой окружной избирательной комиссии или избирательной комиссии, на которую возложены полномочия окружной избирательной комиссии;

— число избирателей в каждом избирательном округе. Соответствующий представительный орган муниципального

образования утверждает схему избирательных округов не позднее чем за 20 дней до истечения срока, в который должны быть назначены выборы. До утверждения схемы избирательных округов он вправе вносить поправки в представленную схему.

Если на территории, на которой проводятся муниципальные выборы, отсутствует представительный орган муниципального образования или новая схема одномандатных и (или) многомандатных избирательных округов не утверждена в установленный срок, то согласно рамочному Федеральному закону ИКМО принимает одно из следующих решений:

если схема избирательных округов, утвержденная для выборов в органы местного самоуправления прежнего созыва (далее — прежняя схема округов), соответствует установленным требованиям, — о проведении выборов по прежней схеме округов;

если прежняя схема округов не соответствует установленным требованиям и (или) признана судом в установленном федеральным законом порядке недействующей и не подлежащей применению, — о проведении выборов по избирательным округам, схема которых определяется в соответствии с требованиями закона ИКМО и утверждается ею не позднее чем через пять дней со дня официального опубликования решения о назначении выборов.

При этом если число депутатов, избираемых по новой схеме округов, не меняется, то ИКМО при определении указанной схемы вправе кроме уточнения численности избирателей внести изменения в прежнюю схему округов. Однако изменению подлежат только округа, не соответствующие установленным требованиям.

ИКМО также вправе дополнить прежнюю схему округов в той части, в которой она признана недействующей и не подлежащей применению.

Вместе с тем, если указанные изменения и дополнения приведут к тому, что изменятся границы иных округов в прежней схеме округов, то ИКМО вправе также изменить границы указанных округов в соответствии с установленными требованиями.

Свои особенности имеет **порядок утверждения схемы избирательных округов при проведении выборов в представительный орган муниципального образования первого созыва**. В этом случае схема избирательных округов, определяемая организующей выборы избирательной комиссией, утверждается органом, указанным в законе или ином нормативном правовом акте, на основании которого проводятся соответствующие выборы.

Если указанный орган не утвердит в установленный срок схему избирательных округов, эта схема утверждается организующей выборы избирательной комиссией не позднее чем через пять дней со дня официального опубликования решения о назначении соответствующих выборов.

Рамочный Федеральный закон устанавливает следующие **требования к образованию одномандатных и (или) многомандатных избирательных округов**:

1) соблюдается примерное равенство одномандатных избирательных округов по числу избирателей с допустимым отклонением от средней нормы представительства избирателей не более чем на 10%, а в труднодоступных или отдаленных местностях — не более чем на 30%.

При образовании многомандатных избирательных округов соблюдается примерное равенство числа избирателей на один депутатский мандат.

Отклонение числа избирателей в многомандатном избирательном округе от средней нормы представительства избирателей, умноженной на число депутатских мандатов в данном округе, не может превышать 10% от средней нормы представительства избирателей, а в **труднодоступных или отдаленных местностях** — 15% от средней нормы представительства избирателей (перечень труднодоступных и

отдаленных местностей устанавливается законом субъекта РФ, например, Закон Хабаровского края от 29 мая 2002 г. «О перечне труднодоступных и отдаленных местностей Хабаровского края для проведения выборов и референдумов» определяет критерии для включения местностей в перечень труднодоступных и отдаленных и устанавливает данный перечень).

Вместе с тем, если применение указанных положений влечет за собой образование избирательного округа, включающего в себя части территорий более чем одного муниципального образования, а также в других случаях, предусмотренных рамочным Федеральным законом, отдельные одномандатные избирательные округа при проведении выборов депутатов представительного органа муниципального образования могут быть образованы с допустимым отклонением от средней нормы представительства избирателей не более чем на 20%;

2) при образовании избирательных округов на определенных законом субъекта РФ **территориях компактного проживания коренных малочисленных народов** допустимое отклонение от средней нормы представительства избирателей в соответствии с законом субъекта РФ может превышать указанный предел, но не должно составлять более 40% (Единый перечень коренных малочисленных народов Российской Федерации утв. постановлением Правительства РФ от 24 марта 2000 г. № 255);

3) избирательный округ должен составлять единую территорию, не допускается образование избирательного округа из территорий, не граничащих между собой, за исключением анклавных территорий.

Рамочный Федеральный закон устанавливает, что при соблюдении требований, касающихся образования одномандатных и (или) многомандатных избирательных округов, должно учитываться административно-территориальное устройство (деление) субъекта РФ, территории муниципальных образований.

При этом надо иметь в виду, что административно-территориальное устройство субъекта РФ (представляющее собой систему административно-территориальных единиц, на которые подразделяется территория субъекта РФ для осуществления функций государственного управления) может совпадать или не совпадать с территориальной организацией местного самоуправления.

Опубликование (обнародование) схемы одномандатных и (или) многомандатных избирательных округов, включая ее графическое изображение, осуществляется соответствующим представительным органом муниципального образования, ИКМО не позднее чем через пять дней после ее утверждения.

В случае образования многомандатного избирательного округа число депутатских мандатов, подлежащих распределению в этом округе, не может превышать пять. Данное ограничение не применяется 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.

Для проведения голосования и подсчета голосов избирателей не позднее чем за 45 дней до дня голосования образуются **избирательные участки** из расчета не более чем 3 тыс. избирателей на каждом участке. Они образуются:

— по согласованию с ИКМО главой местной администрации муниципального района, городского округа, в случаях, предусмотренных законом субъекта РФ — города федерального значения, — руководителем территориального органа исполнительной власти города федерального значения;

— при проведении выборов в орган местного самоуправления городского поселения (за исключением городского округа) или сельского поселения избирательные участки образуются главой местной администрации поселения либо командирами воинских частей, а также в случаях, предусмотренных рамочным Федеральным законом, — соответствующими избирательными комиссиями (в местах временного пребывания избирателей — больницах, санаториях, домах отдыха, местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых и других местах временного пребывания, в труднодоступных и отдаленных местностях и т. д.). Избирательные участки в последнем случае могут образовываться в указанный выше срок, а в исключительных случаях по согласованию с вышестоящей комиссией — не позднее чем за три дня до дня голосования.

Границы избирательных участков не должны пересекать границы избирательных округов.

Списки избирательных участков с указанием их границ и номеров, мест нахождения участковых комиссий и помещений для голосования должны быть опубликованы главой местной администрации соответствующего муниципального образования, а в случаях, предусмотренных законом субъекта РФ — города федерального значения, — руководителем территориального органа исполнительной власти города федерального значения, не позднее чем за 40 дней до дня голосования, и доведены до сведения избирателей.

§ 4. Выдвижение и регистрация кандидатов (списков кандидатов)

Выдвижение кандидатов, списков кандидатов и их регистрация — важный этап муниципального избирательного процесса, целью которого является формирование органов местного самоуправления, способных эффективно, действенно решать стоящие перед муниципальными образованиями задачи. Не секрет, что муниципальные выборы (особенно когда речь идет о выборах в небольших сельских и городских поселениях) не вызывают большого интереса у политических партий, которые в силу собственного предназначения в демократическом обществе, своего политико-правового статуса должны обеспечивать на выборах любого уровня выдвижение подготовленных к работе в органах публичной власти кандидатов, оказывать им поддержку в их деятельности.

Вместе с тем на муниципальном уровне особенно важно, чтобы граждане имели возможность избираться в органы местного самоуправления не только в качестве кандидатов, выдвигаемых политическими партиями: муниципальная деятельность в силу решаемых органами местного самоуправления вопросов менее политизирована, чем деятельность органов государственной власти. Кроме того, в нашей стране пока еще не сложилась действенная система многопартийности.

Необходимо также учитывать, что установление Законом об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 2003 г. требования о минимальном численном составе представительных органов муниципальных образований, увеличение в хо-

де реформы местного самоуправления числа небольших городских и сельских муниципальных образований — все это, несомненно, обостряет проблему формирования качественного состава органов местного самоуправления.

Рамочный Федеральный закон создает необходимые правовые условия для решения указанных вопросов.

Закон предусматривает возможность реализации гражданином своего пассивного избирательного права путем непосредственного выдвижения либо в составе списка кандидатов.

Непосредственное выдвижение кандидатов в представительный орган муниципального образования (иной выборный орган местного самоуправления), на должность главы муниципального образования (иного выборного должностного лица местного самоуправления) может быть осуществлено путем:

самовыдвижения;

выдвижения избирательным объединением.

Закон Еврейской области от 26 ноября 2003 г. (в ред. от 26 января 2005 г.) предусматривает возможность непосредственного выдвижения пары кандидатов, т. е. кандидатов, избираемых одновременно (в паре) на должность главы и вице-главы муниципального образования, если уставом муниципального образования предусмотрено избрание одновременно с главой муниципального образования и вице-главы муниципального образования.

Выдвижение кандидатов в представительный орган муниципального образования (иной выборный орган местного самоуправления) в составе списка кандидатов может быть осуществлено избирательным объединением. При этом если законом субъекта РФ предусмотрено, что в представительном органе муниципального образования все депутатские мандаты распределяются между списками кандидатов пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов, то данным законом должны быть установлены гарантии реализации права граждан, не являющихся членами избирательных объединений, быть избранными депутатами представительного органа муниципального образования. Этого требует рамочный Федеральный закон.

Кандидатами могут быть выдвинуты граждане, обладающие пас-

сивным избирательным правом, независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств.

В соответствии с международным договором РФ, с соблюдением требований избирательного законодательства кандидатами на муниципальных выборах могут быть и иностранные граждане.

Не может быть выдвинут кандидатом гражданин, не обладающий пассивным избирательным правом на соответствующих муниципальных выборах.

Не участвуют в муниципальных выборах (ни в качестве избирателя, ни в качестве кандидата) граждане, признанные судом недееспособными или содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда.

На муниципальных выборах не допускаются ограничения пассивного избирательного права, связанные с нахождением места жительства гражданина на определенной территории (например, на территории субъекта РФ, муниципального образования, соответствующего избирательного округа), включая требования к продолжительности и сроку проживания гражданина на данной территории.

Вместе с тем федеральным законом, конституцией (уставом), законом субъекта РФ, а также уставом муниципального образования могут устанавливаться дополнительные условия реализации гражданином пассивного избирательного права.

Так, конституцией (уставом), законом субъекта РФ может устанавливаться минимальный возраст кандидата, который не должен превышать на день голосования 21 года на выборах в органы местного самоуправления.

Установление максимального возраста кандидата не допускается. Федеральным законом, конституцией (уставом), законом субъекта РФ могут устанавливаться дополнительные условия реализации гражданином пассивного избирательного права, не позволяющие одному и тому же лицу занимать одну и ту же выборную должность более установленного количества сроков подряд.

Устав муниципального образования может содержать запрет на за-

мещение одним и тем же лицом должности главы муниципального образования более установленного данным уставом количества сроков подряд.

Кроме того, гражданин не может быть зарегистрирован в качестве кандидата при наличии в отношении него вступившего в силу решения суда о лишении данного гражданина права занимать государственные и (или) муниципальные должности в течение определенного срока, если голосование на выборах в органы местного самоуправления состоится до истечения этого срока.

Необходимо также учитывать, что рамочный Федеральный закон закрепляет принцип несовместимости мандата депутата, выборного должностного лица местного самоуправления, работающего на постоянной основе, с занятием предпринимательской, иной оплачиваемой деятельностью (за исключением преподавательской, научной и иной творческой деятельности).

С учетом этого указанный Закон устанавливает, что депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, депутаты законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ не могут быть депутатами представительных органов муниципальных образований, выборными должностными лицами местного самоуправления.

Выборные должностные лица местного самоуправления не могут быть депутатами Государственной Думы и членами Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, депутатами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, замещать иные государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов РФ, должности государственной гражданской службы и муниципальные должности муниципальной службы.

Депутаты представительных органов муниципальных образований не могут замещать муниципальные должности муниципальной службы, быть депутатами законодательных (представительных) органов государственной власти.

Согласно рамочному Федеральному закону указанные положения не распространяются на выборных должностных лиц местного самоуправления, которые являются депутатами законодательных (предста-

вительных) органов государственной власти субъектов РФ, избранными до 13 мая 2002 г. (п. 7 ст. 80). Федеральным законом могут устанавливаться иные ограничения, связанные со статусом депутата, выборного должностного лица.

Рамочный Федеральный закон запрещает выдвижение кандидатом на выборах главы муниципального образования гражданина, который:

замещал должность главы муниципального образования и ушел с указанной должности в отставку по собственному желанию, в том числе в связи с избранием его депутатом либо на иную выборную должность, замещение которой несовместимо со статусом главы муниципального образования;

был отрешен от должности главы муниципального образования высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), если выборы назначены в связи с указанными обстоятельствами.

При проведении повторных и дополнительных выборов для замещения вакантного депутатского мандата в действующем представительном органе местного самоуправления не может быть выдвинуто кандидатом лицо, являющееся депутатом (членом) этого органа.

Закон запрещает выдвижение кандидата на одних и тех же выборах по нескольким избирательным округам. Исключение составляет случай, когда он выдвигается одним и тем же избирательным объединением одновременно по одномандатному или многомандатному избирательному округу и в составе списка кандидатов.

При этом депутат может дать согласие на выдвижение на одних и тех же выборах только одному инициатору выдвижения (ст. 32 указанного Закона).

Кроме того, следует иметь в виду, что депутат представительного органа муниципального образования, выборное должностное лицо местного самоуправления не могут одновременно исполнять полномочия депутата представительного органа или выборного должностного лица местного самоуправления иного муниципального образования, за исключением случаев, установленных Законом об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации 2003 г.

Самовыдвижение кандидатов производится путем уведомления

об этом избирательной комиссии, в которой будет осуществляться регистрация кандидатов (ИКМО либо окружной избирательной комиссии), с последующим сбором подписей в поддержку самовыдвижения кандидата или внесением избирательного залога.

Закон субъекта РФ устанавливает форму уведомления, которая прилагается к его тексту.

Выдвижение кандидатов, списков кандидатов избирательными объединениями осуществляется в соответствии с законодательством.

Выдвижение кандидатов (списков кандидатов) политическими партиями осуществляется в соответствии с Законом о политических партиях, а иными общественными объединениями — на их съездах (конференциях, собраниях), включая региональные и местные отделения, тайным голосованием, а также с соблюдением иных требований, предъявляемых федеральным законом к выдвижению кандидатов для политических партий.

Избирательные объединения вправе выдвигать кандидатов, списки кандидатов. При этом в одномандатном избирательном округе избирательное объединение вправе выдвинуть одного кандидата, а в многомандатном избирательном округе вправе выдвинуть кандидата на каждый депутатский мандат, подлежащий замещению в этом округе.

О выдвижении кандидата, списка кандидатов в соответствующую избирательную комиссию представляется письменное уведомление в порядке, установленном законом.

Список кандидатов, выдвинутый избирательным объединением, представляется в избирательную комиссию, организующую выборы, вместе с документами, определяемыми рамочным Федеральным законом.

Избирательная комиссия в трехдневный срок заверяет список кандидатов, выдвинутый избирательным объединением. После представления списка кандидатов в избирательную комиссию его состав и порядок размещения в нем кандидатов не могут быть изменены, за исключением изменений, вызванных выбытием (в том числе исключением) кандидатов.

Законом может быть предусмотрено, что избирательное объединение с согласия кандидата, выдвинутого этим избирательным объединением по одномандатному (многомандатному) избирательному окру-

гу, вправе изменить избирательный округ, по которому этот кандидат первоначально был выдвинут.

Список политических партий, иных общественных объединений, имеющих право в соответствии с Законом о политических партиях и рамочным Федеральным законом принимать участие в выборах в качестве избирательных объединений, публикуется уполномоченным органом в установленные сроки в государственных или муниципальных периодических печатных изданиях и размещается в сети «Интернет», а также направляется в избирательную комиссию, организующую выборы.

Рамочный Федеральный закон устанавливает **условия выдвижения кандидатов** (ст. 33). К этим условиям относятся следующие:

Кандидат считается выдвинутым, приобретает права и обязанности кандидата, предусмотренные рамочным Федеральным законом, иным законом, после поступления в соответствующую избирательную комиссию уведомления вместе с заявлением (в письменной форме) о его согласии баллотироваться по соответствующему избирательному округу. При этом кандидат обязуется в случае его избрания прекратить деятельность, несовместимую со статусом депутата или с замещением иной выборной должности.

В заявлении указываются фамилия, имя, отчество, дата и место рождения, адрес места жительства, серия, номер и дата выдачи паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, наименование и код органа, выдавшего паспорт или документ, заменяющий паспорт гражданина, гражданство, образование, основное место работы или службы, занимаемая должность (в случае отсутствия основного места работы или службы — род занятий).

Если кандидат является депутатом и осуществляет свои полномочия на непостоянной основе, в заявлении должны быть указаны сведения об этом и наименование соответствующего представительного органа.

Кандидат вправе указать в заявлении свою принадлежность не более чем к одной политической партии либо иному общественному объединению, зарегистрированным не позднее чем за один год до дня голосования в установленном законом порядке. Он также указывает и свой статус в этой политической партии, общественном объединении.

При этом вместе с уведомлением и заявлением кандидат представляет официально заверенный документ, подтверждающий указанные сведения.

Кандидат представляет копию паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, а также копии документов, подтверждающих указанные в заявлении сведения об образовании, основном месте работы или службы, о занимаемой должности (роде занятий), а также о том, что кандидат является депутатом.

В случае наличия у кандидата помимо гражданства Российской Федерации гражданства иностранного государства в заявлении указываются сведения об иностранном гражданстве кандидата, дата и основания его приобретения, а также наименование соответствующего иностранного государства.

В случае наличия неснятой и непогашенной судимости в заявлении указываются сведения о судимости кандидата.

В соответствующую избирательную комиссию должны быть представлены сведения о размере и источниках доходов кандидата (каждого кандидата из списка кандидатов), а также об имуществе, принадлежащем кандидату (каждому кандидату из списка кандидатов) на праве собственности (в том числе совместной собственности), о вкладах в банках, ценных бумагах.

Указанные сведения представляются по форме согласно приложению к рамочному Федеральному закону.

Если кандидат не имеет имущества, принадлежащего ему на праве собственности, и (или) в течение года, предшествующего году назначения выборов, не получал доходов, сведения о которых должны представляться в соответствии с рассматриваемым Законом, это также указывается в заявлении кандидата о согласии баллотироваться по соответствующему избирательному округу.

Вместе с тем, согласно рамочному Федеральному закону при выборах депутатов представительных органов муниципальных образований, при которых избирательные округа образуются в соответствии **со средней нормой представительства избирателей, не превышающей 5 тыс. избирателей, кандидаты не обязаны представлять в соответствующую избирательную комиссию указанные выше сведения, если иное не предусмотрено законом субъекта РФ.**

Рамочный Федеральный закон требует, чтобы документы, о которых шла речь выше, кандидат (кроме кандидата, выдвинутого в списке кандидатов) представил лично. По его просьбе данные документы могут быть представлены иными лицами лишь в случаях, если кандидат болен, содержится в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых (при этом подлинность подписи кандидата на заявлении в письменной форме должна быть удостоверена нотариально либо администрацией соответствующего учреждения), а также в иных случаях, установленных федеральным законом.

Избиратели должны получать информацию о кандидатах. Рамочный Федеральный закон обязывает соответствующие избирательные комиссии обеспечивать избирателей информацией о представленных при выдвижении кандидатов сведениях в объеме, установленном организующей выборы избирательной комиссией. При этом в установленные законом порядке и сроки избирательная комиссия обеспечивает проверку достоверности этих сведений и направляет в СМИ сведения о выявленных фактах недостоверности представленных кандидатами сведений.

Период, в течение которого осуществляется выдвижение кандидатов, списков кандидатов при выборах в органы местного самоуправления, а также сбор подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидатов, списков кандидатов либо используются иные формы поддержки выдвижения, должен составлять не менее 20 дней.

Законами субъектов РФ конкретизируются сроки выдвижения кандидатов. Так, Закон Новосибирской области от 6 сентября 2002 г. «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления в Новосибирской области» (в ред. от 17 декабря 2004 г.) устанавливает, что самовыдвижение кандидата может производиться после официального опубликования решения о назначении выборов, но не ранее дня официального опубликования схемы избирательных округов. Самовыдвижение кандидата на повторных и дополнительных выборах может производиться после официального опубликования решения о назначении этих выборов.

Регистрация кандидатов, списков кандидатов осуществляется ИКМО (либо окружными комиссиями) при наличии заявления (заявлений) о согласии баллотироваться по соответствующему избиратель-

ному округу, а также представленных согласно закону сведений о размере и источниках доходов и имуществе.

Данная регистрация предполагает также сбор подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидатов, списков кандидатов.

По решению кандидата, избирательного объединения, выдвинувшего список кандидатов, сбор подписей избирателей может не проводиться. В этом случае регистрация кандидата, списка кандидатов осуществляется избирательной комиссией на основании **избирательного залога**, внесенного в избирательную комиссию кандидатом, избирательным объединением.

При проведении выборов в представительные органы муниципальных образований со средней нормой представительства избирателей не более 10 тыс. законом субъекта РФ может быть предусмотрен **заявительный порядок регистрации кандидатов**: сбор подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидатов, внесение избирательного залога в этом случае не осуществляется.

Без сбора подписей избирателей и внесения избирательного залога осуществляется также **регистрация кандидатов, списков кандидатов, выдвинутых политической партией** (региональными отделениями или иными структурными подразделениями такой политической партии, если это предусмотрено уставом политической партии), федеральный список кандидатов которой на предыдущих выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации допущен к распределению депутатских мандатов.

Подписи избирателей в поддержку выдвижения кандидатов, списков кандидатов собираются в порядке, определяемом законом.

Количество подписей, которое необходимо для регистрации кандидатов, списков кандидатов, устанавливается законом субъекта РФ. При этом количество подписей не может:

превышать 2% от числа избирателей, зарегистрированных на территории избирательного округа;

быть менее 10 подписей (в многомандатном избирательном округе оно не может превышать 2% от числа избирателей, зарегистрированных на территории соответствующего избирательного округа, поделенного на число депутатских мандатов, но также не может быть менее 10 подписей).

Установление квоты на сбор подписей на части территории муниципального образования не допускается.

Законом Новосибирской области от 6 сентября 2002 г. «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления в Новосибирской области» (в ред. от 17 декабря 2004 г.) предусмотрено, что количество подписей, необходимое для регистрации кандидата в одномандатном избирательном округе, составляет 1% от числа зарегистрированных в нем избирателей, а в многомандатном избирательном округе — 2% от числа избирателей, поделенного на число депутатских мандатов.

Закон Московской области от 1 июня 2005 г. «О выборах депутатов Советов депутатов, глав муниципальных образований и других должностных лиц местного самоуправления в Московской области» устанавливает следующие требования к количеству подписей, необходимому для регистрации кандидата:

при проведении выборов по одномандатным округам оно должно составлять 1,5% от числа избирателей, зарегистрированных на территории соответствующего избирательного округа;

при проведении выборов по многомандатным избирательным округам — 1,5% от числа избирателей соответствующего избирательного округа, поделенного на число мандатов;

при выборах главы муниципального образования — 1,5% от числа избирателей, зарегистрированных на территории соответствующего муниципального образования.

Право сбора подписей избирателей принадлежит дееспособному гражданину, достигшему к моменту сбора подписей возраста 18 лет.

Кандидат, избирательное объединение могут заключать с лицом, осуществляющим сбор подписей избирателей, договор о сборе подписей. Оплата этой работы осуществляется только из средств избирательного фонда кандидата, избирательного объединения.

Законом может быть предусмотрено, что кандидат, избирательное объединение обязаны:

составить список лиц, осуществлявших сбор подписей избирателей;

нотариально удостоверить сведения о лицах, осуществлявших сбор подписей, и подписи этих лиц.

Согласно рамочному Федеральному закону подписи могут собираться со дня, следующего за днем получения комиссией уведомления о выдвижении кандидата, заверения списка кандидатов.

Подписные листы должны изготавливаться за счет средств соответствующего избирательного фонда.

Подписи могут собираться только среди избирателей, обладающих активным избирательным правом в том избирательном округе, в котором выдвинут кандидат, список кандидатов.

Законом не допускается участие органов государственной власти, органов местного самоуправления, органов управления организаций независимо от формы собственности, учреждений, членов избирательных комиссий с правом решающего голоса в сборе подписей, равно как и принуждение избирателей в процессе сбора подписей и их вознаграждение за внесение подписи.

Закон также запрещает сбор подписей на рабочих местах, по месту учебы, в процессе и в местах выдачи заработной платы, пенсий, пособий, иных социальных выплат, а также при оказании благотворительной помощи.

Подписи, собранные с нарушением указанных положений, согласно закону являются недействительными.

Форма подписного листа и порядок его заверения устанавливаются законом субъекта РФ.

Избиратель ставит в подписном листе свою подпись и дату ее внесения, а также указывает свои фамилию, имя, отчество, год рождения (в возрасте 18 лет на день голосования — дополнительно день и месяц рождения), серию, номер паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, а также адрес места жительства, указанный в паспорте или документе, заменяющем паспорт гражданина.

Данные об избирателе, ставящем в подписном листе свою подпись и дату ее внесения, могут вноситься в подписной лист по просьбе избирателя лицом, собирающим подписи в поддержку кандидата, списка кандидатов.

Указанные данные вносятся только рукописным способом, при этом использование карандашей не допускается. Подпись и дату ее внесения избиратель ставит собственноручно.

Рамочный Федеральный закон требует: если у кандидата имеется

судимость, эти сведения должны указываться в подписном листе.

В подписном листе также отражаются сведения о наличии у кандидата гражданства иностранного государства с указанием наименования соответствующего государства.

Количество представляемых для регистрации кандидата, списка кандидатов подписей избирателей может превышать количество подписей, необходимое для регистрации кандидата, списка кандидатов, не более чем на 10%, если иное не установлено федеральным законом.

Если для регистрации кандидата, списка кандидатов требуется представить менее 40 подписей, количество представляемых подписей избирателей может превышать количество подписей, необходимое для регистрации кандидата, списка кандидатов, не более чем на четыре подписи.

Законы субъектов РФ конкретизируют срок представления подписных листов с подписями избирателей. Так, согласно Закону Московской области от 1 июня 2005 г. «О выборах депутатов Советов депутатов, глав муниципальных образований и других должностных лиц местного самоуправления в Московской области» указанные подписные листы представляются в соответствующую избирательную комиссию не позднее чем за 42 дня до дня голосования до 18 часов по московскому времени.

Согласно названному Закону при приеме подписных листов избирательная комиссия заверяет каждый подписной лист печатью комиссии и выдает кандидатам подтверждение в письменной форме о приеме подписных листов с указанием даты и времени их приема.

Законом Пензенской области от 18 сентября 2002 г. «О выборах депутатов представительного органа местного самоуправления в Пензенской области» (в ред. от 9 марта 2005 г.) установлено, что необходимые для регистрации документы представляются в соответствующую избирательную комиссию не позднее чем за 40 дней до дня голосования. При этом документы представляются в комиссию в период с 9 до 18 часов по московскому времени.

В соответствии с законом осуществляется **проверка соблюдения порядка сбора подписей избирателей, оформления подписных листов, достоверности сведений об избирателях и их подписей**. Проверке могут подлежать все представленные подписи или их часть, но

не менее 20% от установленного законом необходимого для регистрации кандидата, списка кандидатов количества подписей избирателей, отобранных для проверки посредством случайной выборки (жеребья).

При проведении проверки подписей избирателей, в том числе при выборке подписей для проверки, вправе присутствовать кандидат, его уполномоченные представители или доверенные лица, уполномоченные представители или доверенные лица любого избирательного объединения, выдвинувшего кандидатов, списки кандидатов.

По окончании проверки подписных листов составляется итоговый протокол (в нем фиксируются результаты проверки), копия которого передается кандидату, уполномоченному представителю избирательного объединения не позднее чем за двое суток до заседания комиссии, на котором должен рассматриваться вопрос о регистрации этого кандидата, списка кандидатов.

Итоговый протокол прилагается к решению комиссии о регистрации кандидата, списка кандидатов либо об отказе в регистрации кандидата, списка кандидатов.

Повторная проверка подписных листов, внесение изменений в протокол комиссией, составившей протокол, после принятия указанного решения законом не допускаются.

Избирательный залог вносится в установленном порядке исключительно из средств избирательного фонда кандидата, избирательного объединения, выдвинувшего список кандидатов, одновременно и в полном объеме.

Соответствующая избирательная комиссия сообщает кандидату, избирательному объединению, выдвинувшему список кандидатов, реквизиты своего специального счета для внесения избирательного залога.

Размер избирательного залога составляет 15% от установленного законом предельного размера расходования средств избирательного фонда кандидата, избирательного объединения.

Законом субъекта РФ указанный размер избирательного залога может быть уменьшен, но не может составлять менее 10% от установленного законом предельного размера расходования средств избирательного фонда кандидата, избирательного объединения.

Кандидаты обязаны создавать собственные избирательные фонды

для финансирования своей избирательной кампании.

Вместе с тем **при проведении выборов в органы местного самоуправления создание кандидатом избирательного фонда необязательно при условии, что число избирателей в избирательном округе не превышает 5 тыс. и финансирование кандидатом своей избирательной кампании не производится.** В этом случае кандидат уведомляет соответствующую избирательную комиссию об указанных обстоятельствах.

Избирательные объединения, выдвинувшие списки кандидатов, для финансирования своей избирательной кампании обязаны создавать избирательные фонды после регистрации их уполномоченных представителей по финансовым вопросам соответствующими избирательными комиссиями.

Избирательный залог считается внесенным в случае представления в соответствующую избирательную комиссию копии платежного документа с отметкой филиала Сберегательного банка РФ о перечислении избирательного залога на специальный счет избирательной комиссии, а при отсутствии на территории, где проводятся выборы, филиала Сберегательного банка РФ — с отметкой другой кредитной организации, которую определяет организующая выборы избирательная комиссия.

Повторное внесение избирательного залога допускается только в случае повторного представления документов, необходимых для регистрации кандидата, списка кандидатов.

Перечисленные в качестве избирательного залога средства возвращаются в соответствующий избирательный фонд в случае:

1) внесения избирательного залога за счет средств, поступивших в избирательный фонд с нарушением требований, предусмотренных законом;

2) снятия кандидатом своей кандидатуры по вынуждающим к тому обстоятельствам, отзыва избирательным объединением кандидата, списка кандидатов (за исключением случаев, когда указанный отзыв осуществляется без вынуждающих к тому обстоятельств и влечет за собой дополнительное выдвижение кандидатов, списков кандидатов или назначение повторных выборов), изменения в случае, если это предусмотрено законом, избирательного округа, в котором выдвинут

кандидат;

3) получения зарегистрированным кандидатом по результатам голосования не менее установленного законом числа голосов избирателей, принявших участие в голосовании, либо его избрания; получения списка кандидатов по результатам голосования не менее установленного законом числа голосов избирателей, принявших участие в голосовании, либо его допуска к распределению депутатских мандатов. При этом установленное законом субъекта РФ число голосов избирателей не может превышать: для кандидатов — 5% от числа голосов избирателей, принявших участие в голосовании в соответствующем избирательном округе, для списков кандидатов — 3% от числа голосов избирателей, принявших участие в голосовании в соответствующем избирательном округе;

4) поступления на специальный счет в качестве избирательного залога средств после представления в избирательную комиссию подписных листов, а также в других случаях, предусмотренных законом.

Если избирательный залог не подлежит возврату в соответствии с законом, то он перечисляется избирательной комиссией в доход местного бюджета.

Сроки возврата избирательного залога в избирательный фонд, а также сроки перечисления избирательного залога в доход местного бюджета определяются законом.

Когда в соответствии с законом для регистрации кандидата, списка кандидатов, выдвинутых политической партией, не требуется сбора подписей избирателей и внесения избирательного залога, регистрация осуществляется на основании решения о выдвижении этого кандидата, списка кандидатов, принятого политической партией, ее региональным отделением или иным структурным подразделением в порядке, установленном федеральным законом.

Избирательная комиссия в течение установленного законом срока (который не должен превышать 10 дней) обязана проверить соответствие порядка выдвижения кандидата, списка кандидатов требованиям закона и принять решение о регистрации либо об отказе в регистрации. До принятия решения о регистрации кандидат вправе вносить уточнения в сведения о себе, представленные в соответствии с требованиями рамочного Федерального закона.

При регистрации кандидата, выдвинутого избирательным объединением, в решении избирательной комиссии указывается, что кандидат выдвинут избирательным объединением, а также наименование этого избирательного объединения.

При одновременной регистрации кандидата в одномандатном (многомандатном) избирательном округе и в составе списка кандидатов в решении окружной избирательной комиссии указывается, что кандидат зарегистрирован также в составе списка кандидатов.

В случае отказа в регистрации кандидата, списка кандидатов, исключения кандидата из списка кандидатов соответствующая комиссия в течение одних суток с момента принятия ею данного решения обязана выдать кандидату, уполномоченному представителю избирательного объединения копию решения, в котором указываются основания его принятия.

Важной гарантией реализации гражданами пассивного избирательного права является устанавливаемый рамочным Федеральным законом **исчерпывающий перечень оснований отказа в регистрации кандидата, списка кандидатов и исключения кандидата из завершенного списка кандидатов по решению избирательной комиссии.**

Так, основаниями для **отказа в регистрации кандидата** согласно указанному Закону являются:

- 1) отсутствие у кандидата пассивного избирательного права;
- 2) для кандидатов, выдвинутых политической партией, — несоблюдение требований к выдвижению кандидата, предусмотренных Законом о политических партиях; для кандидатов, выдвинутых иными общественными объединениями, — несоблюдение требований рамочного Федерального закона;
- 3) отсутствие среди документов, представленных для регистрации кандидата, документов, необходимых в соответствии с настоящим Федеральным законом, иным законом для регистрации кандидата;
- 4) наличие среди подписей избирателей, представленных для регистрации кандидата, более 10% подписей, собранных в местах, где в соответствии с законом сбор подписей запрещен, если иное не установлено федеральным законом;
- 5) недостаточное количество достоверных подписей избирателей, представленных для регистрации кандидата;

б) сокрытие кандидатом сведений о неснятой и непогашенной судимости либо о гражданстве иностранного государства, которые должны быть представлены;

7) несоздание кандидатом избирательного фонда (за исключением случаев, когда в соответствии с рамочным Федеральным законом создание избирательного фонда необязательно). При этом отсутствие средств в избирательном фонде не является основанием отказа в регистрации кандидата;

8) использование кандидатом при финансировании своей избирательной кампании помимо средств собственного избирательного фонда иных денежных средств, составляющих более 5% от установленно-го законом предельного размера расходования средств избирательного фонда;

9) установленный решением суда факт несоблюдения кандидатом в течение агитационного периода ограничений, предусмотренных рамочным Федеральным законом;

10) неоднократное использование кандидатом преимуществ своего должностного или служебного положения, а также другие основания, указанные в законе.

Основаниями **отказа в регистрации списка кандидатов** являются:

1) для списков кандидатов, выдвинутых политической партией, — несоблюдение требований к выдвижению списка кандидатов, предусмотренных Законом о политических партиях; для списка кандидатов, выдвинутого иным общественным объединением, — несоблюдение требований рамочного Федерального закона;

2) отсутствие среди документов, представленных для регистрации списка кандидатов, документов, необходимых в соответствии с настоящим Федеральным законом, иным законом для регистрации списка кандидатов;

3) наличие среди подписей избирателей, представленных для регистрации списка кандидатов, более 10% подписей, собранных в местах, где в соответствии с законом сбор подписей запрещен, если иное не установлено федеральным законом;

4) недостаточное количество достоверных подписей избирателей, представленных для регистрации списка кандидатов;

5) несоздание избирательным объединением избирательного фонда (отсутствие средств в избирательном фонде не является основанием отказа в регистрации списка кандидатов);

6) использование избирательным объединением при финансировании своей избирательной кампании помимо средств собственного избирательного фонда иных денежных средств, составляющих более 5% от установленного законом предельного размера расходования средств избирательного фонда;

7) превышение числа кандидатов, исключенных из списка кандидатов, более чем на 50% от общего числа кандидатов в заверенном списке кандидатов на выборах в органы местного самоуправления (исключение возможно по заявлениям самих кандидатов, решению избирательного объединения (за исключением выбытия по вынуждающим к тому обстоятельствам), а также по решению избирательной комиссии, принятому в связи с наличием законных оснований для такого исключения), а также другие основания, указанные в законе.

Основаниями **исключения кандидата из заверенного списка кандидатов** являются:

1) отсутствие у кандидата пассивного избирательного права;

2) сокрытие кандидатом сведений о неснятой и непогашенной судимости либо о гражданстве иностранного государства, которые должны быть представлены;

3) установленный решением суда факт несоблюдения кандидатом в течение агитационного периода ограничений, предусмотренных рамочным Федеральным законом;

4) неоднократное использование кандидатом преимуществ своего должностного или служебного положения;

5) регистрация кандидата в другом списке кандидатов на данных выборах.

В случае отказа в регистрации кандидата, списка кандидатов повторное выдвижение кандидата, списка кандидатов на тех же выборах возможно с соблюдением установленных законом порядка и сроков их выдвижения.

В порядке и сроки, установленные законом, кандидат вправе представить в соответствующую избирательную комиссию **письменное заявление о снятии своей кандидатуры**, которая согласно требова-

ниям закона принимает решение по данному вопросу. Орган избирательного объединения, принявший решение о выдвижении кандидата по единому избирательному округу, списка кандидатов, вправе отозвать этого кандидата, список кандидатов. **Решение об отзыве кандидата, списка кандидатов** представляется в соответствующую избирательную комиссию не позднее чем за пять дней до дня голосования (в том числе повторного голосования).

Избирательное объединение в порядке и по основаниям, предусмотренным его уставом, вправе также отозвать кандидата, выдвинутого им по одномандатному (многомандатному) избирательному округу, а также исключить некоторых кандидатов из выдвинутого им списка кандидатов.

Кандидат, выдвинутый по одномандатному (многомандатному) избирательному округу, может быть отозван не позднее чем за пять дней до дня голосования, а кандидат, включенный в список кандидатов, может быть исключен из этого списка не позднее чем за 15 дней до дня голосования.

Не допускается включение в список кандидатов лиц, ранее в нем не состоявших, равно как и перемещение кандидатов в списке, кроме случаев, когда такое перемещение связано с изменением очередности из-за выбытия или исключения некоторых кандидатов.

Возможна ситуация, когда ко дню голосования в одномандатном (многомандатном) избирательном округе число зарегистрированных кандидатов окажется меньше установленного числа депутатских мандатов или равным ему либо если в едином избирательном округе будет зарегистрирован только один кандидат, список кандидатов или не будет ни одного зарегистрированного кандидата, списка кандидатов. В таких случаях голосование в таком избирательном округе по решению соответствующей избирательной комиссии откладывается для дополнительного выдвижения кандидатов, списков кандидатов и осуществления последующих избирательных действий.

Вместе с тем **рамочный Федеральный закон допускает возможность голосования по одной кандидатуре в одномандатном или едином избирательном округе при проведении повторного голосования, а также (если это предусмотрено законом субъекта РФ) на выборах депутатов представительных органов муниципальных**

образований. При этом кандидат считается избранным, если за него проголосовало не менее 50% от числа избирателей, принявших участие в голосовании.

Голосование по одной кандидатуре является, конечно, исключением из общего принципа альтернативности выборов, поэтому представляется необходимым в рамочном Федеральном законе более точно и конкретно определить перечень исключительных ситуаций, когда можно проводить голосование по одной кандидатуре.

Рамочный Федеральный закон определяет, **что следует понимать под обстоятельствами, вынуждающими зарегистрированного кандидата снять свою кандидатуру, а избирательное объединение — отозвать выдвинутого им зарегистрированного кандидата, список кандидатов.** К ним указанный Закон относит: ограничение зарегистрированного кандидата судом в дееспособности, тяжелую болезнь, стойкое расстройство здоровья зарегистрированного кандидата, его близких родственников, выбытие по вынуждающим к тому обстоятельствам (в том числе в связи со смертью) кандидатов, занимавших первые три места в списке кандидатов, или более чем 50% кандидатов из списка кандидатов на выборах в органы местного самоуправления и др.

§ 5. Финансирование муниципальных выборов

Расходы, связанные с подготовкой и проведением выборов, производятся избирательными комиссиями за счет **средств, выделенных на эти цели из местного бюджета.** Вместе с тем данные расходы могут производиться в ряде случаев и за счет финансовых средств, выделяемых из бюджета субъекта РФ. Это предусматривает рамочный Федеральный закон, а также законы субъектов РФ.

Например, Закон Новгородской области от 18 сентября 2002 г. «О выборах глав муниципальных образований» (в ред. от 6 мая 2005 г.) устанавливает, что расходы, связанные с подготовкой и проведением выборов, эксплуатацией и развитием средств автоматизации и обучением организаторов выборов и избирателей, производятся избирательными комиссиями за счет финансовых средств, выделенных на эти цели из бюджета муниципального образования и (или) областного

бюджета.

Финансирование указанных расходов осуществляется в соответствии с утвержденной бюджетной росписью о распределении расходов соответствующего бюджета, но не позднее чем в 10-дневный срок со дня официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов. Главным распорядителем средств, предусмотренных в местном бюджете на проведение выборов, является ИКМО.

Порядок открытия и ведения счетов, учета, отчетности и перечисления денежных средств, выделенных из местного бюджета избирательной комиссии на подготовку и проведение выборов в органы местного самоуправления, эксплуатацию и развитие средств автоматизации, обучение организаторов выборов и избирателей и обеспечение деятельности комиссий, устанавливается избирательной комиссией субъекта РФ по согласованию с главным управлением (национальным банком) Центрального банка РФ в субъекте РФ.

Денежные средства перечисляются на счета, открываемые комиссиям в учреждениях Центрального банка РФ, а в случае их отсутствия — в филиалах Сберегательного банка РФ.

В соответствии с рамочным Федеральным законом плата за услуги банка по открытию счетов избирательных комиссий и проведению операций по счетам не взимается.

За пользование денежными средствами, находящимися на указанных счетах, проценты банком не уплачиваются.

Комиссии, получающие денежные средства из бюджетов различных уровней (местного и бюджета субъекта РФ), ведут отдельные бухгалтерский, кассовый учет и отчетность по средствам, полученным из указанных бюджетов.

Отчеты ИКМО о расходовании бюджетных средств на выборы представляются соответственно в представительные органы муниципальных образований. Председатели комиссий распоряжаются денежными средствами, выделенными на подготовку и проведение выборов, и несут ответственность за соответствие финансовых документов решениям комиссий по финансовым вопросам и за представление отчетов о расходовании указанных средств в порядке и сроки, которые установлены законом.

Например, Закон Новосибирской области от 6 сентября 2002 г. «О

выборах депутатов представительных органов местного самоуправления в Новосибирской области» (в ред. от 17 декабря 2004 г.) устанавливает, что участковые избирательные комиссии представляют финансовые отчеты в соответствующую окружную избирательную комиссию не позднее чем через 10 дней после официального опубликования результатов выборов, окружные избирательные комиссии представляют свои отчеты в ИКМО не позднее чем через 30 дней со дня официального опубликования результатов выборов.

Отчет ИКМО о расходовании бюджетных средств на выборы представляется в представительный орган местного самоуправления не позднее чем через два месяца со дня официального опубликования общих итогов выборов. Данный отчет также направляется в избирательную комиссию субъекта РФ.

Кандидаты, а также избирательные объединения, выдвинувшие списки кандидатов, осуществляют **финансирование избирательной кампании за счет средств избирательных фондов.**

Кандидаты обязаны создавать собственные избирательные фонды для финансирования своей избирательной кампании в период после письменного уведомления соответствующей избирательной комиссии об их выдвижении (самовыдвижении) до представления документов для их регистрации этой избирательной комиссией.

При этом рамочный Федеральный закон допускает, что при проведении выборов в органы местного самоуправления создание кандидатом избирательного фонда необязательно при условии, что число избирателей в избирательном округе не превышает пять тыс. и финансирование кандидатом своей избирательной кампании не производится. В этом случае кандидат уведомляет соответствующую избирательную комиссию об указанных обстоятельствах.

Избирательные объединения, выдвинувшие списки кандидатов, для финансирования своей избирательной кампании обязаны создавать избирательные фонды после регистрации их уполномоченных представителей по финансовым вопросам соответствующими избирательными комиссиями. Кандидаты, баллотирующиеся только в составе списка кандидатов, выдвинутого избирательным объединением, не вправе создавать собственные избирательные фонды.

В соответствии с требованиями закона кандидаты, избирательные

объединения назначают **уполномоченных представителей по финансовым вопросам**, регистрация которых осуществляется комиссиями в порядке, установленном законом.

Избирательные фонды кандидатов, избирательных объединений могут создаваться за счет:

собственных средств кандидата, избирательного объединения;
средств, выделенных кандидату выдвинувшим его избирательным объединением;

добровольных пожертвований граждан;

добровольных пожертвований юридических лиц;

средств, выделенных кандидату, избирательному объединению соответствующей избирательной комиссией, в случае, если это предусмотрено законом.

Согласно рамочному Федеральному закону **запрещается вносить пожертвования в избирательные фонды** кандидатов, зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений: иностранным государствам и иностранным организациям; иностранным гражданам, за исключением случая, предусмотренного п. 10 ст. 4 рамочного Федерального закона; лицам без гражданства;

гражданам РФ, не достигшим возраста 18 лет на день голосования; международным организациям и международным общественным движениям;

органам государственной власти, иным государственным органам, органам местного самоуправления;

государственным и муниципальным учреждениям, государственным и муниципальным унитарным предприятиям;

воинским частям, военным учреждениям и организациям, правоохранительным органам;

благотворительным и религиозным организациям, а также учреждениям ими организациям;

анонимным жертвователям, под которыми закон понимает гражданина, который не указал в платежном документе на внесение пожертвования любое из следующих сведений: фамилию, имя и отчество, адрес места жительства, — или указал недостоверные сведения, либо юридическое лицо, о котором в платежном документе на внесение пожертвования не указано любое из следующих сведений: идентифи-

кационный номер налогоплательщика, наименование, банковские реквизиты, — или указаны недостоверные сведения;

юридическим лицам, зарегистрированным менее чем за один год до дня голосования на выборах, а также другим организациям и лицам, указанным в рамочном Федеральном законе.

Кандидат, избирательное объединение вправе вернуть жертвователю любое пожертвование в избирательный фонд за исключением пожертвования, внесенного анонимным жертвователем. Пожертвование, внесенное либо лицами, не имеющими права осуществлять такое пожертвование, либо с нарушением требований закона, либо в размере, превышающем установленный законом максимальный размер такого пожертвования, подлежит возврату жертвователю в полном объеме или подлежит возврату та его часть, которая превышает установленный законом максимальный размер пожертвования. При этом указываются причины возврата.

Пожертвование, внесенное анонимным жертвователем, подлежит перечислению в доход соответствующего бюджета.

Сроки возврата пожертвований, а также сроки перечисления пожертвований в доход соответствующего бюджета устанавливаются законом.

Кандидат, избирательное объединение не несут ответственность за принятие пожертвований, при внесении которых жертвователи указали сведения, оказавшиеся недостоверными, если кандидат, избирательное объединение своевременно не получили информацию о неправомочности данных пожертвований.

Законом субъекта РФ устанавливаются **предельные размеры перечисляемых в избирательные фонды** собственных средств кандидата, избирательного объединения, средств, выделенных кандидату выдвинувшим его избирательным объединением, добровольных пожертвований граждан и юридических лиц, а также предельные размеры расходования средств избирательных фондов. Допускается увеличение до 20% предельных размеров расходования средств избирательного фонда зарегистрированных кандидатов, включенных в избирательный бюллетень при повторном голосовании.

Так, согласно Закону Московской области от 1 июня 2005 г. «О выборах депутатов Советов депутатов, глав муниципальных образо-

ваний и других должностных лиц местного самоуправления в Московской области» предельный размер расходования средств избирательного фонда на выборах депутатов Совета депутатов муниципального образования, других должностных лиц местного самоуправления не может превышать минимального размера оплаты труда более чем в 2 тыс. раз, а при выборах главы муниципального образования — более чем в 10 тыс. раз. Согласно Закону Новгородской области от 18 сентября 2002 г. «О выборах глав муниципальных образований» (в ред. от 6 мая 2005 г.) предельная сумма расходов кандидата за счет средств его избирательного фонда составляет 500 тыс. руб.

Закон Волгоградской области от 5 мая 2005 г. «О выборах в органы местного самоуправления в Волгоградской области» (в ред. от 11 июля 2005 г.) решает вопрос о предельном размере расходования средств избирательного фонда кандидата на должность выборного должностного лица с учетом численности избирателей муниципального образования.

Все денежные средства, образующие избирательный фонд, перечисляются на специальный избирательный счет, открытый с разрешения соответствующей комиссии в филиалах Сберегательного банка РФ, а при их отсутствии — в других кредитных организациях, расположенных на территории избирательного округа. Счет открывается кандидатом либо его уполномоченным представителем по финансовым вопросам, уполномоченным представителем по финансовым вопросам избирательного объединения.

В случае отсутствия на территории избирательного округа кредитных организаций кандидат, избирательное объединение определяют по согласованию с соответствующей комиссией кредитную организацию, в которой открывается специальный избирательный счет.

Законом субъекта РФ может быть предусмотрено, что на выборах органов местного самоуправления сельских поселений перечисление средств избирательного фонда на специальный избирательный счет необязательно в случае, если расходы на финансирование избирательной кампании кандидата не превышают 3 тыс. руб.

При проведении выборов в органы местного самоуправления порядок открытия, ведения и закрытия указанных счетов устанавливается

соответствующей избирательной комиссией субъекта РФ по согласованию с главным управлением (национальным банком) Центрального банка РФ в соответствующем субъекте РФ.

Порядок и формы учета и отчетности о поступлении средств избирательных фондов и расходовании этих средств устанавливаются соответствующей избирательной комиссией.

Рамочный Федеральный закон определяет **порядок расходования средств избирательных фондов**, которые имеют целевое назначение и могут использоваться кандидатами и избирательными объединениями только на покрытие расходов, связанных с проведением избирательной кампании, а именно на:

финансовое обеспечение организационно-технических мер, направленных на сбор подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидата, списка кандидатов, в том числе на оплату труда лиц, привлекаемых для сбора подписей избирателей;

предвыборную агитацию, а также на оплату работ (услуг) информационного и консультационного характера;

оплату других работ (услуг), выполненных (оказанных) гражданами или юридическими лицами, а также на покрытие иных расходов, непосредственно связанных с проведением кандидатами, избирательными объединениями своей избирательной кампании;

внесение избирательного залога.

Согласно закону граждане и юридические лица вправе оказывать финансовую поддержку кандидату, избирательному объединению только через соответствующие избирательные фонды.

Расходование в целях достижения определенного результата на выборах денежных средств, не перечисленных в избирательные фонды, запрещается.

Договоры (соглашения) с гражданами и юридическими лицами о выполнении определенных работ (об оказании услуг), связанных с избирательной кампанией кандидата, избирательного объединения, заключаются лично кандидатом либо его уполномоченным представителем по финансовым вопросам, уполномоченным представителем по финансовым вопросам избирательного объединения.

Расчеты между кандидатом, избирательным объединением и юридическими лицами за выполнение указанных работ (оказание услуг)

осуществляются только в безналичном порядке.

Рамочный Федеральный закон запрещает без документально подтвержденного согласия кандидата или его уполномоченного представителя по финансовым вопросам, уполномоченного представителя по финансовым вопросам избирательного объединения, и без оплаты из соответствующего избирательного фонда, выполнение оплачиваемых работ, реализацию товаров, оказание платных услуг, прямо или косвенно связанных с выборами и направленных на достижение определенного результата на выборах.

Закон запрещает бесплатные или по необоснованно заниженным (завышенным) расценкам выполнение работ, оказание услуг, а также реализацию товаров юридическими лицами (их подразделениями), прямо или косвенно связанных с выборами и направленных на достижение определенного результата на выборах.

Вместе с тем допускается добровольное бесплатное личное выполнение гражданином работ, оказание им услуг по подготовке и проведению выборов без привлечения третьих лиц.

Кредитная организация, в которой открыт специальный избирательный счет, по требованию соответствующей комиссии, кандидата, избирательного объединения, обязана периодически предоставлять им информацию о поступлении и расходовании средств, находящихся на избирательном счете данного кандидата, избирательного объединения.

Соответствующая комиссия до дня голосования на выборах периодически направляет в СМИ для опубликования сведения о поступлении и расходовании средств избирательных фондов. Редакции муниципальных периодических печатных изданий обязаны публиковать указанные сведения, передаваемые им комиссиями для опубликования, в течение трех дней со дня получения. Объем подлежащих опубликованию сведений устанавливается законом.

Кандидат, избирательное объединение не позднее чем через 30 дней со дня официального опубликования результатов выборов обязаны представить в соответствующую избирательную комиссию **итоговый финансовый отчет о размере своего избирательного фонда, всех источниках его формирования, а также всех расходах, произведенных из средств своего избирательного фонда.** К итоговому

финансовому отчету прилагаются первичные финансовые документы, подтверждающие поступление средств в избирательный фонд и расходование этих средств.

Перечень прилагаемых к итоговому финансовому отчету документов определяется комиссией, организующей выборы.

Законом может быть предусмотрено, что кандидат, избирательное объединение одновременно с представлением документов для регистрации представляют первый финансовый отчет.

Копии финансовых отчетов согласно рамочному Федеральному закону не позднее чем через пять дней со дня их получения передаются комиссиями в редакции СМИ для опубликования.

Редакции муниципальных периодических печатных изданий в соответствии с законом субъекта РФ обязаны публиковать переданные им комиссиями финансовые отчеты (сведения из указанных отчетов) в срок, установленный этим законом.

Законом субъекта РФ в случаях, предусмотренных рамочным Федеральным законом, может быть установлена обязанность избирательного объединения возместить организациям, осуществляющим выпуск СМИ, расходы, понесенные ими в связи с предоставлением такому избирательному объединению бесплатного эфирного времени и бесплатной печатной площади для проведения предвыборной агитации. Например, в случае, если список кандидатов избирательного объединения не принял участие в распределении депутатских мандатов и набрал менее установленного этим законом числа голосов избирателей, принявших участие в голосовании. Однако указанное число голосов избирателей не может превышать 3% от числа избирателей, принявших участие в голосовании. При этом закон может также предусматривать, что избирательные объединения, не возместившие указанных расходов, не вправе до их возмещения пользоваться бесплатным эфирным временем и бесплатной печатной площадью при проведении всех последующих выборов.

После дня голосования кандидаты, избирательные объединения обязаны перечислить неизрасходованные денежные средства, находящиеся на специальном избирательном счете, гражданам и юридическим лицам, осуществившим пожертвования либо перечисления в их избирательные фонды, пропорционально вложенным средствам.

Кредитная организация обязана по истечении 30 дней со дня голосования по письменному указанию соответствующей комиссии в бесспорном порядке перечислить на ее счет причитающиеся ей денежные средства, а оставшиеся на специальном избирательном счете неизрасходованные денежные средства по истечении 60 дней со дня голосования — в доход соответствующего бюджета.

Комиссии осуществляют контроль за порядком формирования средств избирательных фондов и расходованием этих средств. Органы регистрационного учета граждан по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, уполномоченные органы исполнительной власти, осуществляющие государственную регистрацию юридических лиц, в пятидневный срок со дня поступления к ним представления соответствующей комиссии обязаны на безвозмездной основе проверить сведения, указанные гражданами и юридическими лицами при внесении или перечислении пожертвований в избирательные фонды, и сообщить о результатах проверки в комиссию.

Для осуществления контроля за целевым расходованием денежных средств, выделенных комиссиям на подготовку и проведение выборов, а также за источниками поступления, правильным учетом и использованием денежных средств избирательных фондов, для проверки финансовых отчетов кандидатов, избирательных объединений, а также для осуществления иной контрольной деятельности, предусмотренной законом, создаются **контрольно-ревизионные службы**.

Согласно рамочному Федеральному закону контрольно-ревизионные службы создаются при ЦИК России, избирательных комиссиях субъектов РФ, а в случаях, предусмотренных законом, и при иных комиссиях — с привлечением руководителей и специалистов из государственных и иных органов и учреждений.

Указанные органы и учреждения по запросу соответствующей избирательной комиссии не позднее чем через один месяц со дня официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов обязаны откомандировать специалистов в распоряжение комиссий. При этом в распоряжение ЦИК России, избирательной комиссии субъекта РФ специалисты откомандировываются на срок не менее пяти месяцев, а в распоряжение иной комиссии — на срок не менее двух

месяцев.

На срок работы в контрольно-ревизионных службах указанные специалисты освобождаются от основной работы, за ними сохраняются место работы, установленные должностные оклады и иные выплаты по основному месту работы, им также может выплачиваться вознаграждение за счет средств, выделенных на подготовку и проведение выборов.

Так, согласно Закону Московской области от 1 июня 2005 г. «О выборах депутатов Советов депутатов, глав муниципальных образований и других должностных лиц местного самоуправления в Московской области» в контрольно-ревизионную службу при соответствующей избирательной комиссии входят назначенные члены избирательной комиссии и специалисты из числа государственных (правоохранительных, финансовых, налоговых и других) органов и учреждений.

Указанные органы и учреждения по запросу соответствующей избирательной комиссии не позднее чем через месяц со дня официального опубликования решения о назначении выборов обязаны откомандировать специалистов в распоряжение соответствующей избирательной комиссии на срок не менее двух месяцев.

Положение о контрольно-ревизионной службе утверждается соответствующей избирательной комиссией.

Организационное, правовое и материально-техническое обеспечение деятельности контрольно-ревизионной службы при соответствующей избирательной комиссии осуществляется соответствующей избирательной комиссией.

§ 6. Информационное обеспечение муниципальных выборов

Информационное обеспечение муниципальных выборов призвано обеспечить гласность выборов, создать условия для осознанного волеизъявления избирателей. Оно включает в себя:

- информирование избирателей;
- предвыборную агитацию.

Информирование избирателей в соответствии с законом осу-

ществляют органы государственной власти, органы местного самоуправления, избирательные комиссии, организации, осуществляющие выпуск СМИ, физические и юридические лица. При этом органы государственной власти, органы местного самоуправления не вправе информировать избирателей о кандидатах, избирательных объединениях.

Избирательные комиссии информируют избирателей о ходе подготовки и проведения выборов, о сроках и порядке совершения избирательных действий, избирательном законодательстве, кандидатах, избирательных объединениях.

Эта информация распространяется комиссиями через СМИ, иными способами.

Закон требует от субъектов распространения соответствующей информации о выборах, чтобы содержание информационных материалов было объективным, достоверным и не нарушало равенства кандидатов, избирательных объединений.

При этом информирование избирателей не должно носить характер предвыборной агитации, т. е. в соответствующей информации не должно отдаваться предпочтение тем или иным кандидатам и тому подобное.

Разновидностью информирования избирателей являются опросы общественного мнения, связанные с выборами. Закон устанавливает определенные требования к опубликованию их результатов. Так, в течение пяти дней до дня голосования, а также в день голосования запрещается публиковать материалы, содержащие информацию о результатах опросов общественного мнения, прогнозы результатов выборов и тому подобное.

Информационное обеспечение выборов осуществляется с участием государственных и муниципальных, а также негосударственных организаций телерадиовещания, редакций государственных, муниципальных и негосударственных периодических печатных изданий.

Под **муниципальными организациями** телерадиовещания, муниципальными периодическими печатными изданиями рамочный Федеральный закон понимает организации телерадиовещания и периодические печатные издания:

учредителями (соучредителями) которых или учредителями (соучредителями) редакций которых на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов являются органы местного самоуправления и муниципальные организации;

и (или) которым за год, предшествующий дню официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов, оказывалась муниципальная поддержка в форме субсидий и (или) субвенций на их функционирование за счет средств местного бюджета;

и (или) в уставном (складочном) капитале которых на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов имеется доля (вклад) муниципального образования (муниципальных образований).

Перечень соответствующих организаций и изданий, обязанных предоставлять эфирное время, печатную площадь для проведения предвыборной агитации, публикуется избирательной комиссией, организующей выборы по представлению органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по регистрации СМИ.

Данный перечень представляется в соответствующую комиссию не позднее чем на пятый день после дня официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов.

Он должен содержать установленные законом сведения о каждой организации телерадиовещания, каждом периодическом печатном издании:

наименование организации телерадиовещания и соответствующего СМИ либо периодического печатного издания;

юридический адрес организации телерадиовещания или редакции периодического печатного издания;

учредитель (учредители) организации телерадиовещания либо учредитель (учредители) редакции периодического печатного издания;

вид и объем государственной (муниципальной) поддержки (если таковая имела за год, предшествующий дню официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов) и др.

В периодических печатных изданиях, учрежденных органами государственной власти, органами местного самоуправления исключи-

тельно для опубликования их официальных материалов и сообщений, нормативных правовых и иных актов, запрещено публиковать агитационные материалы, а также редакционные материалы, освещающие деятельность кандидатов, избирательных объединений.

Другой формой информационного обеспечения выборов является **предвыборная агитация**, под которой закон понимает деятельность, осуществляемую в период избирательной кампании и имеющую цель побудить или побуждающую избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов или против него (них).

Предвыборной агитацией, осуществляемой в период избирательной кампании, признаются:

1) призывы голосовать за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов либо против него (них);

2) выражение предпочтения какому-либо кандидату, избирательному объединению, в частности указание на то, за какого кандидата, за какой список кандидатов, за какое избирательное объединение будет голосовать избиратель (за исключением случая опубликования (обнародования) результатов опроса общественного мнения в соответствии с положениями рамочного Федерального закона);

3) описание возможных последствий в случае, если тот или иной кандидат будет избран или не будет избран, тот или иной список кандидатов будет допущен или не будет допущен к распределению депутатских мандатов;

4) распространение информации, в которой явно преобладают сведения о каком-либо кандидате (каких-либо кандидатах), избирательном объединении в сочетании с позитивными либо негативными комментариями;

5) распространение информации о деятельности кандидата, не связанной с его профессиональной деятельностью или исполнением им своих служебных (должностных) обязанностей;

б) деятельность, способствующая созданию положительного или отрицательного отношения избирателей к кандидату, избирательному объединению, выдвинутому кандидату, список кандидатов.

Рамочный Федеральный закон определяет, в каких случаях действия, совершаемые при осуществлении представителями организаций, осуществляющих выпуск СМИ, профессиональной деятельности

признаются предвыборной агитацией, т. е. выходят за рамки информирования граждан.

Как отметил Конституционный Суд РФ в постановлении от 30 октября 2003 г. № 15-П, в целях гарантирования свободных выборов федеральный законодатель — по смыслу ст. 3, 29, 32 во взаимосвязи со ст. 71 (п. «в»), 72 (п. «б» ч. 1) и 76 (ч. 1 и 2) Конституции РФ — вправе устанавливать порядок и условия их информационного обеспечения. Вместе с тем выборы могут считаться свободными, только когда реально гарантированы право на информацию и свобода выражения мнений. Поэтому законодатель обязан обеспечивать права граждан на получение и распространение информации о выборах, соблюдая применительно к данному предмету регулирования баланс конституционно защищаемых ценностей — права на свободные выборы и свободу слова и информации и не допуская неравенства и несоразмерных ограничений (ст. 19 и 55 Конституции РФ; п. 2 ст. 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод; п. 3 ст. 19 Международного пакта о гражданских и политических правах).

Выполнение организациями, осуществляющими выпуск СМИ, такой социальной функции, как информационное обеспечение выборов, в Российской Федерации как демократическом правовом государстве призвано способствовать осознанному волеизъявлению граждан, гласности выборов. Исходя из того, что использование свободы массовой информации — по смыслу ст. 29 Конституции РФ, п. 2 ст. 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод и п. 3 ст. 19 Международного пакта о гражданских и политических правах — налагает на организации, осуществляющие выпуск СМИ, особые обязанности и особую ответственность, представители этих организаций, действующих на основе редакционной независимости и вырабатываемых журналистским сообществом норм саморегуляции, т. е. правил профессии и этических принципов, должны, по мнению Конституционного Суда РФ, занимать этичные и взвешенные позиции и освещать избирательные кампании справедливым, сбалансированным и беспристрастным образом. Рамочный Федеральный закон исходит из того, что представители организаций, осуществляющих выпуск СМИ, при выполнении ими профессиональной деятельности не должны являться субъектами агитационной деятельности: организации, осуществляю-

щие выпуск СМИ, лишь информируют избирателей, а их представителям при выполнении профессиональной деятельности запрещено проводить предвыборную агитацию, выпускать и распространять любые агитационные материалы. Применительно к СМИ свободу выражения мнений нельзя отождествлять со свободой предвыборной агитации.

Обосновывая свою позицию, Конституционный Суд РФ обращается к правовым позициям Европейского Суда по правам человека в делах, связанных с определением границ свободы выражения мнений и права на информацию в период избирательной кампании. В частности, он указывает, что, по мнению Европейского Суда, право на свободу слова необходимо рассматривать в свете права на свободные выборы, что свободные выборы и свобода слова, в особенности свобода политической дискуссии, образуют основу любой демократической системы, оба права взаимосвязаны и укрепляют друг друга. По этой причине особенно важно, чтобы всякого рода информация и мнения могли циркулировать свободно в период, предшествующий выборам. Тем не менее при некоторых обстоятельствах эти два права могут вступить в конфликт, и тогда может быть сочтено необходимым, чтобы до или во время проведения выборов были установлены определенные ограничения свободы слова, которые в обычных условиях были бы неприемлемы. Их цель — обеспечить свободное выражение мнений народа при избрании органов власти.

Конституционный Суд РФ делает следующий вывод. Как агитация, так и информирование любого характера могут побудить избирателей сделать тот или иной выбор, при том что достоверные и объективные сведения о кандидате в большей мере помогают избирателю сформировать свои предпочтения, чем просто призывы голосовать «за» или «против». Таким образом, очевидно, что критерием, позволяющим различить предвыборную агитацию и информирование, может служить лишь наличие в агитационной деятельности специальной цели — склонить избирателей в определенную сторону, обеспечить поддержку или, напротив, противодействие конкретному кандидату, избирательному объединению. В противном случае граница между информированием и предвыборной агитацией стиралась бы, так что любые действия по информированию избирателей можно было бы под-

вести под понятие агитации, что в силу действующего для представителей организаций, осуществляющих выпуск СМИ, запрета неправомерно ограничивало бы конституционные гарантии свободы слова и информации, а также нарушало бы принципы свободных и гласных выборов.

Поэтому, по мнению Конституционного Суда РФ, не может быть признано агитацией информирование избирателей через СМИ, в том числе об имевших место агитационных призывах голосовать за или против кандидата или о других агитационных действиях без выявления соответствующей непосредственно агитационной цели, наличие либо отсутствие которой во всяком случае подлежит установлению судами общей юрисдикции и (или) иными правоприменителями при оценке ими тех или иных конкретных действий как противозаконной предвыборной агитации. Само по себе позитивное или негативное мнение о ком-либо из кандидатов не является предвыборной агитацией и не может послужить основанием для привлечения к административной ответственности представителя организации, осуществляющей выпуск СМИ, если только не будет доказана специальная цель, а именно направленность на поддержку либо на противодействие конкретному кандидату, избирательному объединению, избирательному блоку. «Выражение предпочтения» является не чем иным, как разновидностью выражения мнений. Следовательно, применительно к профессиональной деятельности представителей СМИ толкование такого действия, как выражение предпочтения, в качестве правонарушения — без доказанности его направленности именно на агитацию — означало бы ограничение свободы выражения мнений и нарушение свободы массовой информации (ч. 1, 3 и 5 ст. 29 Конституции РФ).

Таким образом, действия, не имеющие целью побудить избирателей голосовать за кандидатов или против них, т. е. не обусловленные объективно подтвержденным умыслом добиться конкретного результата на выборах, по мнению Конституционного Суда РФ, не могут рассматриваться в качестве предвыборной агитации.

Кандидат, избирательное объединение самостоятельно определяют содержание, формы и методы своей агитации, самостоятельно проводят ее, также они вправе в установленном законодательством порядке привлекать для ее проведения иных лиц. Зако-

нодательство запрещает прямое или косвенное привлечение к предвыборной агитации лиц, которые не достигнут возраста 18 лет на день проведения голосования, в том числе использовать изображения и высказывания таких лиц в агитационных материалах, за исключением случая, когда кандидат, избирательное объединение используют изображения кандидата со своими супругом, детьми (в том числе не достигшими возраста 18 лет).

Федеральный закон гарантирует гражданам, общественным объединениям право на проведение агитации в допускаемых законом формах и законными методами.

Предвыборная агитация может проводиться:

на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях;

посредством проведения агитационных публичных мероприятий;

посредством выпуска и распространения печатных, аудиовизуальных и других агитационных материалов;

иными не запрещенными законом методами.

Агитационный период начинается со дня выдвижения кандидата, списка кандидатов и прекращается в ноль часов по местному времени за одни сутки до дня голосования. Проведение предвыборной агитации в день голосования и в предшествующий ему день запрещается.

Предвыборная агитация на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях проводится в период, который начинается за 28 дней до дня голосования и прекращается в ноль часов по местному времени за одни сутки до дня голосования.

Агитационные печатные материалы (листовки, плакаты и другие материалы), ранее размещенные в установленном федеральным законом порядке на зданиях и сооружениях, за исключением зданий, в которых размещены комиссии, помещения для голосования, и на расстоянии не менее 50 метров от входа в эти здания, сохраняются в день голосования на прежних местах.

В случае проведения повторного голосования агитационный период возобновляется со дня назначения соответствующей комиссией дня повторного голосования и прекращается в ноль часов по местному времени за одни сутки до дня повторного голосования.

Расходы на проведение предвыборной агитации осуществляются исключительно за счет средств соответствующих избирательных фондов в установленном законом порядке. Закон запрещает агитацию за кандидата, избирательное объединение, оплачиваемую из средств избирательных фондов других кандидатов, избирательных объединений.

Законодательство запрещает органам государственной власти, органам местного самоуправления проводить предвыборную агитацию, выпускать и распространять любые агитационные материалы. Этот запрет распространяется также:

- 1) на лиц, замещающих государственные или выборные муниципальные должности;
- 2) на государственных и муниципальных служащих;
- 3) на лиц, являющихся членами органов управления организаций независимо от формы собственности (за исключением политических партий), при исполнении ими своих должностных или служебных обязанностей и (или) с использованием преимуществ своего должностного или служебного положения.

Однако лица, замещающие государственные или выборные муниципальные должности, вправе проводить предвыборную агитацию на каналах организаций телерадиовещания в случае, если они зарегистрированы в качестве кандидатов в депутаты или на выборные должности.

Предвыборную агитацию запрещено осуществлять воинским частям, благотворительным организациям и религиозным объединениям, а также избирательным комиссиям, членам избирательных комиссий с правом решающего голоса, международным организациям и международным общественным движениям, иным организациям и лицам, указанным в законе.

Политическая партия, выдвинувшая кандидатов, список кандидатов, которые зарегистрированы избирательной комиссией, не позднее чем за 10 дней до дня голосования публикует свою **предвыборную программу** не менее чем в одном муниципальном периодическом печатном издании.

Кроме того, она также размещает ее в сети «Интернет».

Для такой публикации используется бесплатная печатная площадь, предоставляемая избирательным объединениям в соответствии с ра-

мочным Федеральным законом, иным законом. Данная публикация может оплачиваться из средств избирательного фонда политической партии, избирательного фонда кандидата, выдвинутого этой политической партией.

Рамочный Федеральный закон содержит нормы, определяющие в целом **общие условия проведения предвыборной агитации** как при проведении выборов в органы государственной власти, так и в органы местного самоуправления:

- 1) на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях;
- 2) посредством агитационных публичных мероприятий;
- 3) посредством выпуска и распространения печатных, аудиовизуальных и иных агитационных материалов.

Законодательные положения направлены на то, чтобы:

во-первых, обеспечить равные условия проведения предвыборной агитации зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, зарегистрировавшим списки кандидатов, в том числе для представления избирателям предвыборных программ. Так, условия оплаты эфирного времени, печатной площади, предоставляемых негосударственными организациями телерадиовещания и редакциями негосударственных периодических печатных изданий, должны быть едины для всех зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений. Однако это требование не распространяется на редакции негосударственных периодических печатных изданий, учрежденные кандидатами, избирательными объединениями;

во-вторых, обеспечить эффективность предвыборной агитации, наилучшую информированность избирателей о кандидатах, их программах. Так, муниципальные организации телерадиовещания обязаны предоставлять бесплатное эфирное время зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям для проведения предвыборной агитации на выборах в органы местного самоуправления.

Предоставляемое бесплатное эфирное время должно приходиться на определяемый соответствующей организацией телерадиовещания период, когда теле- и радиопередачи собирают наибольшую аудиторию.

Общий объем бесплатного эфирного времени, которое каждая из

муниципальных организаций телерадиовещания предоставляет для проведения предвыборной агитации, должен составлять на каждом из каналов не менее 30 минут по рабочим дням, а если общее время вещания организации телерадиовещания составляет менее двух часов в день, — не менее одной четверти общего времени вещания.

Не менее половины общего объема бесплатного эфирного времени должно быть предоставлено зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям для проведения совместных дискуссий, «круглых столов» и иных совместных агитационных мероприятий. Однако данное правило не применяется, если на каждого кандидата, зарегистрированного по одномандатному (многомандатному) избирательному округу, приходится менее пяти минут из общего объема бесплатного эфирного времени;

в-третьих, исключить возможность распространения информации с выражением предпочтения в отношении какого-либо из кандидатов, избирательных объединений в сочетании с негативными либо позитивными комментариями. Так, в частности, публикация агитационных материалов в периодических печатных изданиях не должна сопровождаться редакционными комментариями в какой бы то ни было форме, а также заголовками и иллюстрациями, не согласованными с соответствующим кандидатом, избирательным объединением.

Редакции указанных изданий, публикующих агитационные материалы, за исключением учрежденных кандидатами, избирательными объединениями, не вправе отдавать предпочтение какому-либо кандидату, избирательному объединению путем изменения тиража и периодичности выхода периодических печатных изданий;

в-четвертых, определить полномочия субъектов РФ в сфере правового регулирования предвыборной агитации. Так, например, законом субъекта РФ определяется объем эфирного времени, предоставляемого муниципальными организациями телерадиовещания для проведения предвыборной агитации на дополнительных или повторных выборах депутата (депутатов) представительного органа муниципального образования. Законом субъекта РФ может быть также предусмотрено, что в совместных агитационных мероприятиях зарегистрированные кандидаты (в том числе из списка кандидатов) могут участвовать только лично;

в-пятых, определить роль органов местного самоуправления в создании условий для ведения предвыборной агитации.

Рамочный Федеральный закон обязывает органы местного самоуправления оказывать содействие зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям в организации и проведении агитационных публичных мероприятий.

Так, помещение, пригодное для проведения агитационных публичных мероприятий в форме собраний и находящееся в муниципальной собственности, безвозмездно предоставляется собственником, владельцем помещения на время, установленное определяемой законом комиссией, зарегистрированному кандидату, его доверенным лицам, представителям избирательного объединения для встреч с избирателями.

При этом избирательная комиссия обязана обеспечить равные условия проведения указанных мероприятий для зарегистрированных кандидатов и избирательных объединений, зарегистрировавших списки кандидатов.

Органы местного самоуправления по предложению соответствующей избирательной комиссии не позднее чем за 30 дней до дня голосования обязаны выделить специальные места для размещения печатных агитационных материалов на территории каждого избирательного участка.

Такие места должны быть удобны для посещения избирателями и располагаться таким образом, чтобы избиратели могли ознакомиться с размещенной там информацией. Площадь выделенных мест должна быть достаточной для размещения на них информационных материалов комиссий и агитационных материалов зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений.

При этом зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям должна быть выделена равная площадь для размещения печатных агитационных материалов.

Перечень указанных мест доводится избирательными комиссиями до сведения кандидатов, избирательных объединений;

в-шестых, установить ограничения при проведении предвыборной агитации, создать условия, обеспечивающие осуществление контроля за соблюдением избирательного законодательства.

Закон запрещает при проведении предвыборной агитации злоупотребление свободой массовой информации:

предвыборные программы кандидатов, избирательных объединений, иные агитационные материалы, выступления кандидатов, их доверенных лиц, представителей избирательных объединений на собраниях, митингах, в средствах массовой информации не должны содержать призывы к насильственному захвату власти, насильственному изменению конституционного строя и нарушению целостности Российской Федерации, а также не должны быть направлены на пропаганду войны;

запрещается агитация, возбуждающая социальную, расовую, национальную, религиозную ненависть и вражду, а также злоупотребление свободой массовой информации в иной форме, определенной законодательством Российской Федерации. Вместе с тем не может рассматриваться как разжигание социальной розни агитация, направленная на защиту идей социальной справедливости;

осуществление предвыборной агитации не должно нарушать законодательство Российской Федерации об интеллектуальной собственности.

Кандидатам, избирательным объединениям, их доверенным лицам и уполномоченным представителям запрещается:

осуществлять подкуп избирателей (вручать им денежные средства, подарки и иные материальные ценности, кроме как за выполнение организационной работы (за сбор подписей избирателей, агитационную работу) и т. п.);

заниматься благотворительной деятельностью;

обращаться к физическим и юридическим лицам с предложениями об оказании материальной, финансовой помощи или услуг избирателям.

Все агитационные материалы должны изготавливаться на территории Российской Федерации. Они не могут содержать коммерческую рекламу.

Экземпляры печатных агитационных материалов или их копии, экземпляры аудиовизуальных агитационных материалов, фотографии иных агитационных материалов до начала их распространения должны быть представлены кандидатом, избирательным объединением в

соответствующую избирательную комиссию.

Вместе с указанными материалами должны быть также представлены сведения о месте нахождения организации, адресе места жительства лица, которые изготовили или заказали эти материалы.

В период избирательной кампании не допускается проведение лотерей и других основанных на риске игр, связанных каким-либо образом с выборами, их результатами.

Комиссии контролируют соблюдение установленного порядка проведения предвыборной агитации и принимают меры по устранению допущенных нарушений.

Правоохранительные и иные органы обязаны принимать меры по пресечению противоправной агитационной деятельности, предотвращению изготовления подложных и незаконных предвыборных печатных, аудиовизуальных и иных агитационных материалов и их изъятию. Указанные органы должны устанавливать изготовителей указанных материалов и источник их оплаты, а также незамедлительно информировать соответствующую избирательную комиссию о выявленных фактах и принятых мерах.

Рамочный Федеральный закон устанавливает также иные требования, направленные на соблюдение правил ведения предвыборной агитации.

§ 7. Организация и порядок голосования, подсчет голосов избирателей, установление результатов выборов и их опубликование

Время начала и окончания голосования на муниципальных выборах устанавливается законом субъекта РФ и не может составлять согласно рамочному Федеральному закону менее 10 часов. Как правило, субъекты РФ устанавливают, что голосование проводится с 8 до 20 часов по местному времени (Республика Адыгея, Республика Хакасия, Новгородская область и др.).

Соответствующие избирательные комиссии оповещают избирателей о месте и времени голосования не позднее чем за 20 дней до дня голосования через СМИ или иным способом, а при проведении досрочного и повторного голосования — не позднее чем за пять дней до

дня голосования.

При совмещении дня голосования на выборах в органы местного самоуправления с днем голосования на выборах в федеральные органы государственной власти, Палату Представителей Парламента Союзного государства, на референдуме Российской Федерации время начала и окончания голосования определяется в соответствии с федеральным законом.

Избиратели голосуют в специально оборудованном помещении для голосования, которое безвозмездно предоставляется в распоряжение участковой комиссии главой местной администрации соответствующего муниципального образования, а в случаях, предусмотренных законом, — командиром воинской части, капитаном судна, руководителем полярной станции.

Требования к оборудованию помещения для голосования, порядок голосования на муниципальных выборах в целом те же, что и на выборах в органы государственной власти. Помещение для голосования должно быть оборудовано таким образом, чтобы места выдачи бюллетеней, места для тайного голосования и ящики для голосования, технические средства подсчета голосов при их использовании одновременно находились в поле зрения членов участковой комиссии, наблюдателей.

В помещении для голосования должен быть зал, в котором размещаются кабины или иные специально оборудованные места для тайного голосования, оснащенные системой освещения и снабженные письменными принадлежностями, за исключением карандашей.

В указанном помещении для голосования либо непосредственно перед ним участковая комиссия оборудует информационный стенд, на котором размещают:

предусмотренную законом информацию обо всех кандидатах, списках кандидатов, избирательных объединениях, внесенных в бюллетень;

образцы заполненных избирательных бюллетеней, которые не должны содержать фамилии кандидатов, зарегистрированных в данном избирательном округе, наименования избирательных объединений, участвующих в данных выборах.

Размещаемые на информационном стенде материалы не должны

содержать признаки предвыборной агитации.

В помещении для голосования должны также находиться:

увеличенная форма протокола об итогах голосования, предназначенная для занесения в нее данных об итогах голосования по мере их установления. Увеличенная форма протокола об итогах голосования вывешивается до начала голосования, она должна находиться в поле зрения членов участковой комиссии, наблюдателей и на расстоянии, необходимом для восприятия содержащейся в ней информации;

стационарные ящики для голосования (в качестве стационарных ящиков могут использоваться также технические средства подсчета голосов, в том числе программно-технические комплексы обработки бюллетеней).

При проведении электронного голосования используются комплексы для электронного голосования.

Для участия в голосовании на муниципальных выборах избиратель получает бюллетень.

Бюллетени изготавливаются исключительно по распоряжению ИКМО. Их число не должно более чем на 1,5% превышать число зарегистрированных избирателей.

Нумерация бюллетеней не допускается.

В исключительных случаях (на избирательных участках, образованных в отдаленных и труднодоступных местностях и др.) допускается изготовление избирательной документации, включая бюллетени, непосредственно участковой комиссией. Решение об изготовлении избирательной документации с указанием необходимого тиража и сроков изготовления бюллетеней принимается участковой комиссией по согласованию с вышестоящей комиссией.

На выборах в органы местного самоуправления (кроме выборов в представительный орган муниципального образования, проводимых по избирательным округам, численность избирателей в которых не превышает 5 тыс.) при изготовлении бюллетеней используется бумага с нанесенными типографским способом цветным фоном или надписью микрошрифтом и (или) защитной сеткой.

Форма и текст бюллетеня, число бюллетеней, а также порядок осуществления контроля за изготовлением бюллетеней утверждается ИКМО не позднее чем за 20 дней до дня голосования.

Текст бюллетеня должен быть размещен только на одной его стороне.

В случае проведения повторного голосования текст бюллетеня, число бюллетеней утверждаются соответствующей комиссией одновременно с принятием решения о проведении повторного голосования.

При проведении голосования за кандидатов фамилии зарегистрированных кандидатов размещаются в бюллетене в алфавитном порядке.

Бюллетень должен содержать в обязательном порядке предусмотренные законом сведения о каждом из зарегистрированных кандидатов:

фамилию, имя, .отчество;

год рождения;

наименование субъекта РФ, района, города, иного населенного пункта, где находится место жительства кандидата;

основное место работы или службы, занимаемую должность (в случае отсутствия основного места работы или службы — род занятий) и др.

Рамочный Федеральный закон устанавливает также и другие требования к содержанию текста бюллетеня.

Справа от указанных сведений о каждом зарегистрированном кандидате, от наименования избирательного объединения помещается пустой квадрат.

В конце перечня зарегистрированных кандидатов, наименований избирательных объединений помещается строка «Против всех кандидатов» («Против всех списков кандидатов») с расположенным справа от нее пустым квадратом.

Законом субъекта РФ может быть предусмотрено, что при проведении выборов в органы местного самоуправления строка «Против всех кандидатов» («Против всех списков кандидатов») в избирательном бюллетене не помещается.

Бюллетени печатаются на русском языке. Если для избирательного участка в соответствии с законом печатаются бюллетени на двух и более языках (на государственном языке республики, входящей в состав Российской Федерации, на языках народов Российской Федера-

ции на территориях их компактного проживания), текст на русском языке должен согласно рамочному Федеральному закону помещаться в каждом бюллетене.

Рамочный Федеральный закон подробно определяет **порядок передачи изготовленных полиграфической организацией бюллетеней соответствующим избирательным комиссиям**. Эта передача осуществляется полиграфической организацией по акту, в котором указываются дата и время его составления, а также количество передаваемых бюллетеней.

После передачи упакованных в пачки бюллетеней в количестве, соответствующем заказу, работники полиграфической организации уничтожают лишние бюллетени (при их выявлении), о чем составляется акт.

Комиссия, разместившая заказ на изготовление бюллетеней, после передачи ей бюллетеней полиграфической организацией передает их по акту непосредственно нижестоящим комиссиям.

Непосредственно нижестоящие комиссии передают бюллетени в таком же порядке нижестоящим комиссиям, включая участковые комиссии. О передаче бюллетеней вышестоящей комиссией нижестоящей комиссии составляется в двух экземплярах акт, в котором указываются дата и время его составления, а также число передаваемых бюллетеней.

Передача бюллетеней участковым комиссиям осуществляется не позднее чем за один день до дня голосования (в том числе досрочного голосования).

По каждому избирательному участку количество передаваемых бюллетеней не может превышать более чем на 0,5% (но не менее чем на два бюллетеня) число избирателей, зарегистрированных на данном избирательном участке, и составлять менее 70% от числа избирателей, включенных в списки избирателей на соответствующем избирательном участке на день передачи бюллетеней.

При передаче бюллетеней участковым комиссиям производятся их поштучный пересчет и выбраковка, при этом выбракованные бюллетени (при их выявлении) уничтожаются членами комиссии, осуществляющей передачу бюллетеней, о чем составляется акт.

На лицевой стороне всех бюллетеней, полученных участковой ко-

миссией, в правом верхнем углу ставятся подписи двух членов участковой комиссии, которые заверяются печатью участковой комиссии.

При передаче бюллетеней вышестоящей комиссией нижестоящей комиссии, их выбраковке и уничтожении вправе присутствовать члены этих комиссий, кандидаты или их представители, а также представители избирательных объединений. При этом любое из перечисленных лиц вправе подписать акты, составляемые при передаче бюллетеней, а также при их выбраковке и уничтожении (если таковые производятся).

Ответственность за передачу и сохранность бюллетеней несут председатели комиссий, осуществляющих передачу, получение и хранение бюллетеней.

При необходимости в изготовленный бюллетень могут вноситься изменения, связанные с выбытием из списка кандидатов зарегистрированного кандидата, отменой регистрации кандидата и в других случаях, предусмотренных законом.

В день голосования после окончания времени голосования неиспользованные бюллетени, находящиеся в комиссиях, подсчитываются и погашаются в соответствии с требованиями закона. Эти бюллетени хранятся секретарем комиссии вместе с другой документацией комиссии.

При проведении выборов с применением комплекса для электронного голосования используется электронный бюллетень, форма и текст которого утверждаются соответствующей комиссией не позднее чем за 20 дней до дня голосования и должны соответствовать требованиям, предусмотренным законом. В случае проведения повторного голосования текст электронного бюллетеня утверждается соответствующей комиссией одновременно с принятием решения о проведении повторного голосования.

В день голосования перед началом голосования председатель участковой комиссии предъявляет к осмотру членам участковой комиссии, присутствующим избирателям, иным лицам, имеющим право в соответствии с законом присутствовать на избирательном участке, пустые ящики для голосования (соответствующие отсеки технического средства подсчета голосов — при его использовании), которые затем печатаются участковой комиссией.

Бюллетени выдаются избирателям, включенным в список избирателей, по предъявлении паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, а если избиратель голосует по открепительному удостоверению, — по предъявлении также открепительного удостоверения.

Каждый избиратель голосует лично, голосование за других избирателей не допускается. Голосование проводится путем нанесения избирателем в избирательном бюллетене любого знака в квадрате (квадратах), относящемся (относящихся) к кандидату (кандидатам) или списку кандидатов, в пользу которого (которых) сделан выбор, либо к позиции «Против всех кандидатов» («Против всех списков кандидатов»).

При получении бюллетеня избиратель проставляет в списке избирателей серию и номер своего паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина.

С согласия избирателя либо по его просьбе серия и номер предъявляемого им паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, могут быть внесены в список избирателей членом участковой комиссии с правом решающего голоса.

Избиратель проверяет правильность произведенной записи и расписывается в соответствующей графе списка избирателей в получении бюллетеня.

В случае голосования по открепительному удостоверению в списке избирателей делаются дополнительные отметки.

В случае проведения голосования одновременно по нескольким бюллетеням избиратель расписывается за каждый бюллетень.

Член участковой комиссии, выдавший избирателю бюллетень (бюллетени), также расписывается в соответствующей графе списка избирателей.

Бюллетень заполняется избирателем в специально оборудованной кабине, ином специально оборудованном месте, где не допускается присутствие других лиц.

Вместе с тем, если избиратель не имеет возможности самостоятельно расписаться в получении бюллетеня или заполнить бюллетень, то он вправе воспользоваться для этого помощью другого избирателя, не являющегося членом комиссии, зарегистрированным кандидатом,

уполномоченным представителем избирательного объединения, доверенным лицом кандидата, избирательного объединения, наблюдателем.

При этом рамочный Федеральный закон требует, чтобы избиратель устно известил комиссию о своем намерении воспользоваться помощью для заполнения бюллетеня. В этом случае в соответствующей (соответствующих) графе (графах) списка избирателей указываются фамилия, имя, отчество, серия и номер паспорта или документа, заменяющего паспорт, лица, оказывающего помощь избирателю.

Если избиратель считает, что при заполнении бюллетеня допустил ошибку, он вправе обратиться к члену комиссии, выдавшему бюллетень, с просьбой выдать ему новый бюллетень взамен испорченного. Член комиссии выдает избирателю новый бюллетень, делая при этом соответствующую отметку в списке избирателей против фамилии данного избирателя. Испорченный бюллетень в установленном законом порядке погашается.

Заполненные бюллетени опускаются избирателями в опечатанные (опломбированные) ящики для голосования либо в технические средства подсчета голосов при их использовании.

В соответствии с рамочным Федеральным законом член участковой комиссии немедленно отстраняется от участия в ее работе, а наблюдатель и иные лица удаляются из помещения для голосования, если они нарушают закон о выборах. Мотивированное решение об этом принимается участковой или вышестоящей комиссией в письменной форме.

Правоохранительные органы обеспечивают исполнение указанного решения и принимают меры по привлечению отстраненного члена участковой комиссии, а также удаленного наблюдателя и иных лиц к ответственности, предусмотренной федеральными законами.

Закон запрещает зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, а также иным физическим и юридическим лицам, указанным в законе, предпринимать действия, направленные на обеспечение доставки избирателей для участия в голосовании.

Законом субъекта РФ может быть предусмотрена возможность голосования избирателем на выборах с помощью **открепительного удостоверения**, которое он получает в соответствующей избирательной

комиссии. Данное удостоверение выдается в установленном законом порядке избирателю, который в день голосования не сможет прибыть в помещение для голосования того избирательного участка, где он включен в список избирателей.

С помощью открепительного удостоверения избиратель вправе принять участие в голосовании (в пределах избирательного округа, где он обладает активным избирательным правом) на том избирательном участке, на котором он будет находиться в день голосования.

Форма открепительного удостоверения, порядок его изготовления и использования, количество открепительных удостоверений, используемых при проведении выборов, а также требования, предъявляемые к передаче открепительных удостоверений вышестоящими комиссиями нижестоящим комиссиям, утверждаются организующей выборы комиссией не позднее чем за 60 дней до дня голосования. Открепительные удостоверения являются документами строгой отчетности.

Законом субъекта РФ может быть предусмотрена возможность **голосования избирателей по почте**. При этом учитываются голоса избирателей, поступившие в соответствующую комиссию не позднее окончания времени голосования в день голосования. Порядок голосования по почте при проведении выборов в органы местного самоуправления до урегулирования этого вопроса федеральным законом определяется ЦИК России.

Рамочный Федеральный закон предусматривает, что при проведении выборов вместо голосования с использованием бюллетеней, изготовленных на бумажном носителе, может проводиться **электронное голосование**. При этом общее число избирательных участков, где проводится электронное голосование, не должно превышать 1% от числа избирательных участков, образованных на территории, на которой проводятся выборы, а если 1% от числа избирательных участков, образованных на территории, на которой проводятся выборы, составляет менее пяти избирательных участков, указанное общее число не может быть менее пяти избирательных участков.

Решение о проведении электронного голосования принимается ЦИК России или по ее поручению соответствующей избирательной комиссией субъекта РФ.

Порядок электронного голосования, подсчета голосов избирателей

и установления' итогов голосования на избирательном участке, форма протокола участковой комиссии об итогах голосования, а также особенности установления вышестоящими комиссиями итогов голосования и определения результатов выборов с учетом итогов электронного голосования устанавливаются ЦИК России.

Законом субъекта РФ может быть предусмотрена возможность **досрочного голосования** (если данным законом не предусматривается голосование по открепительным удостоверениям). Как показывает практика, законами субъектов РФ закрепляется возможность досрочного голосования на муниципальных выборах.

Досрочное голосование возможно только при наличии уважительных причин (отпуск, командировка, режим трудовой и учебной деятельности, выполнение государственных и общественных обязанностей, состояние здоровья), в силу которых избиратель в день голосования будет отсутствовать по месту своего жительства. В этом случае избиратель обращается в избирательную комиссию с заявлением, в котором указывается причина досрочного голосования. Это заявление приобщается к списку досрочно проголосовавших избирателей.

Досрочное голосование осуществляется путем заполнения бюллетеня в помещении соответствующей избирательной комиссии (за 15—4 дня до дня голосования в помещении ИКМО, окружной избирательной комиссии, не ранее чем за три дня — участковой избирательной комиссии).

Комиссия обязана обеспечить тайну голосования, исключить возможность искажения волеизъявления избирателя, обеспечить сохранность бюллетеня и учет голоса избирателя при установлении итогов голосования.

Вместе с тем комиссия вправе проверить указанную в заявлении избирателя причину досрочного голосования и в случае ее неподтверждения обязана отказать в выдаче бюллетеня для досрочного голосования.

Рамочный Федеральный закон достаточно подробно определяет порядок досрочного голосования в помещении соответствующей избирательной комиссии.

Бюллетень, заполненный проголосовавшим досрочно избирателем, вкладывается избирателем в конверт, который заклеивается и хранит-

ся у секретаря соответствующей комиссии. Участковая комиссия продолжает составление поступившего из вышестоящей комиссии списка избирателей, проголосовавших досрочно, по соответствующему участку.

В день голосования председатель участковой комиссии в присутствии членов участковой комиссии, наблюдателей перед началом голосования сообщает об общем количестве избирателей, проголосовавших досрочно. Он предъявляет для визуального ознакомления запечатанные конверты с бюллетенями и список избирателей, проголосовавших досрочно.

После этого председатель комиссии вскрывает поочередно каждый конверт. Если число досрочно проголосовавших избирателей составляет более 1% от числа избирателей, внесенных в список избирателей, на избирательном участке (но не менее 10 избирателей), на оборотной стороне бюллетеней, извлеченных из указанных конвертов, проставляется печать участковой комиссии.

Затем председатель участковой комиссии, соблюдая тайну волеизъявления избирателя, опускает эти бюллетени в стационарный ящик для голосования либо в техническое средство подсчета голосов в случае его использования.

Если на конверте отсутствуют реквизиты, предусмотренные законом, либо из конверта извлечено более одного бюллетеня установленной формы по соответствующему округу, все извлеченные из данного конверта бюллетени признаются недействительными, о чем составляется акт.

В этом случае на лицевую сторону каждого из этих бюллетеней в соответствии с законом вносятся запись о причине признания бюллетеня недействительным, которая подтверждается подписями двух членов участковой комиссии с правом решающего голоса и заверяется печатью участковой комиссии.

В списке избирателей напротив фамилий избирателей, проголосовавших досрочно, делается отметка о том, что избиратель проголосовал досрочно.

Участковая комиссия обязана обеспечить также возможность участия в голосовании избирателям, которые внесены в список избирателей на данном избирательном участке, но не могут по уважительным

причинам (по состоянию здоровья, инвалидности) прибыть в помещение для голосования.

Кроме того, участковая комиссия обеспечивает возможность участия в голосовании избирателям, которые внесены в список избирателей на данном избирательном участке и находятся в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых.

Голосование вне помещения для голосования проводится только в день голосования (за исключением случаев, предусмотренных рамочным Федеральным законом) и только на основании соответствующего письменного заявления или устного обращения (в том числе переданного при содействии других лиц) избирателя.

Участковая комиссия регистрирует все поданные заявления (устные обращения) в специальном реестре, который по окончании голосования хранится вместе со списком избирателей.

В заявлении (устном обращении) должна быть указана причина, по которой избиратель не может прибыть в помещение для голосования, а также должны содержаться фамилия, имя и отчество избирателя, адрес его места жительства.

Участковая комиссия вправе признать неуважительной причину, по которой избиратель не может самостоятельно прибыть в помещение для голосования, и на этом основании отказать избирателю в проведении голосования вне помещения для голосования. Об этом решении комиссия немедленно извещает избирателя.

Данные заявления (обращения) могут быть поданы в участковую комиссию не позднее чем за четыре часа до окончания времени голосования. Председатель участковой комиссии обязан объявить о том, что члены участковой комиссии будут проводить голосование вне помещения для голосования, не позднее чем за 30 минут до предстоящего выезда (выхода) для проведения такого голосования.

Участковая комиссия должна располагать необходимым количеством переносных ящиков для голосования вне помещения для голосования, количество которых определяется решением комиссии.

Члены участковой комиссии, выезжающие по заявлениям (устным обращениям), получают бюллетени и расписываются в их получении. По прибытии членов комиссии к избирателю устное обращение подтверждается письменным заявлением.

Голосование вне помещения для голосования проводят не менее двух членов участковой комиссии с правом решающего голоса. Они должны иметь при себе предварительно опечатанный (опломбированный) в участковой комиссии переносной ящик для голосования, необходимое количество бюллетеней установленной формы, данные об избирателе, а также необходимые письменные принадлежности (за исключением карандашей) для заполнения избирателем бюллетеня.

При проведении голосования вправе присутствовать члены комиссии с правом совещательного голоса, наблюдатели. При этом обеспечиваются равные возможности прибытия к месту проведения голосования не менее чем двум членам комиссии с правом совещательного голоса, наблюдателям, назначенным разными кандидатами, избирательными объединениями, общественными объединениями.

Если при проведении голосования вне помещения для голосования присутствует не менее двух лиц из лиц, указанных в рамочном Федеральном законе, голосование вне помещения для голосования может проводить один член участковой комиссии с правом решающего голоса.

Голосование вне помещения проводится с соблюдением требований, предусмотренных законом. По окончании голосования с использованием каждого переносного ящика для голосования участковая комиссия составляет акт. В нем указываются: количество бюллетеней, выданных членам участковой комиссии с правом решающего голоса, проводившим голосование вне помещения для голосования;

количество соответствующих письменных заявлений избирателей;

количество выданных избирателям и возвращенных (неиспользованных, испорченных избирателями) бюллетеней;

сведения о членах участковой комиссии с правом решающего голоса, проводивших голосование, членах участковой комиссии с правом совещательного голоса и наблюдателях, присутствовавших при его проведении.

Подсчет голосов избирателей осуществляется открыто и гласно: с оглашением и соответствующим оформлением в увеличенной форме протокола об итогах голосования последовательно всех результатов выполняемых действий по подсчету бюллетеней и голосов избирателей.

Подсчет голосов избирателей начинается сразу после окончания времени голосования и проводится без перерыва до установления итогов голосования, о которых должны быть извещены все члены участковой комиссии, а также наблюдатели.

Непосредственный подсчет голосов избирателей производится в специально отведенных местах, оборудованных таким образом, чтобы к ним был обеспечен доступ членов комиссии как с правом решающего, так и с правом совещательного голоса.

Членам комиссии с правом решающего голоса, кроме председателя (заместителя председателя) и секретаря комиссии, запрещается при подсчете голосов пользоваться письменными принадлежностями, за исключением случаев, предусмотренных законом.

Лицам, присутствующим при непосредственном подсчете голосов, должен быть обеспечен полный обзор действий членов комиссии.

Наблюдателям, членам участковой комиссии с правом совещательного голоса и иным лицам, указанным в рамочном Федеральном законе, должно быть гарантировано право убедиться в правильности произведенного подсчета.

После проведения всех необходимых действий и подсчетов участковая комиссия в обязательном порядке проводит итоговое заседание, на котором рассматриваются жалобы (заявления) о нарушениях при голосовании и подсчете голосов избирателей.

Затем участковая комиссия в порядке, установленном законом, оформляет свое решение об итогах голосования **протоколом об итогах голосования на соответствующем избирательном участке, который должен быть составлен на одном листе.**

В исключительных случаях он может быть составлен более чем на одном листе, при этом каждый лист должен быть пронумерован, подписан всеми присутствующими членами участковой комиссии с правом решающего голоса и заверен печатью участковой комиссии.

Протокол об итогах голосования заполняется в двух экземплярах по установленной форме и должен содержать сведения, предусмотренные законом; в нем проставляются дата и время (час с минутами) его подписания.

Протокол является действительным, если он подписан большинством от установленного числа членов участковой комиссии с правом

решающего голоса.

Если при подписании протокола об итогах голосования имеет место проставление подписи хотя бы за одного члена участковой комиссии с правом решающего голоса другим членом участковой комиссии или посторонним лицом, это является основанием для признания данного протокола недействительным и проведения повторного подсчета голосов.

Протокол, полученный с применением технического средства подсчета голосов либо с использованием комплекса для электронного голосования, приобретает юридическую силу после указанного подписания.

Не допускаются заполнение протокола об итогах голосования карандашом и внесение в него каких-либо изменений.

Подписание протокола с нарушением указанного порядка является согласно закону основанием для признания этого протокола недействительным и проведения повторного подсчета голосов.

Если во время заполнения протокола об итогах голосования некоторые члены участковой комиссии с правом решающего голоса отсутствуют, в протоколе делается об этом запись с указанием причины их отсутствия.

При подписании протокола члены участковой комиссии с правом решающего голоса, несогласные с содержанием протокола, вправе приложить к протоколу **особое мнение**, о чем в протоколе делается соответствующая запись.

По требованию члена участковой комиссии, наблюдателя, иных лиц, указанных в законе, участковая комиссия немедленно после подписания протокола об итогах голосования (в том числе составленного повторно) обязана выдать указанным лицам заверенную его копию.

Участковая комиссия отмечает факт выдачи заверенной копии в соответствующем реестре. Лицо, получившее заверенную копию, расписывается в указанном реестре.

Ответственность за соответствие в полном объеме данных, содержащихся в копии протокола об итогах голосования, данным, содержащимся в протоколе, несет лицо, заверившее указанную копию протокола.

Первый экземпляр протокола участковой комиссии об итогах

голосования после подписания его всеми присутствующими членами участковой комиссии с правом решающего голоса и выдачи его заверенных копий лицам, имеющим право на получение этих копий, незамедлительно направляется в вышестоящую комиссию и возврату в участковую комиссию не подлежит.

К первому экземпляру протокола об итогах голосования приобщаются:

особые мнения членов участковой комиссии с правом решающего голоса;

жалобы (заявления) на нарушения закона, поступившие в комиссию в день голосования и до окончания подсчета голосов избирателей;

принятые по указанным жалобам (заявлениям) решения участковой комиссии и составленные ей акты и реестры.

Заверенные копии указанных документов и решений участковой комиссии прилагаются ко второму экземпляру протокола об итогах голосования.

Первый экземпляр протокола об итогах голосования с приложениями к нему документами доставляется в вышестоящую комиссию председателем или секретарем участковой комиссии либо иным членом участковой комиссии с правом решающего голоса по поручению председателя участковой комиссии.

При указанной передаче протокола участковой комиссии вправе присутствовать другие члены участковой комиссии, а также наблюдатели, направленные в данную участковую комиссию.

Второй экземпляр протокола об итогах голосования предоставляется для ознакомления наблюдателям, иным лицам, указанным в законе, а его заверенная копия вывешивается для всеобщего ознакомления в месте, установленном участковой комиссией. После чего второй экземпляр протокола вместе с предусмотренной законом избирательной документацией, включая бюллетени, список избирателей, а также печать участковой комиссии передается в вышестоящую комиссию для хранения.

Дальнейшая обработка итогов голосования осуществляется в окружных избирательных комиссиях, избирательных комиссиях муниципальных образований в порядке, установленном законом.

Прием протоколов нижестоящих комиссий, суммирование данных этих протоколов и составление протокола об итогах голосования осуществляются таким образом, чтобы все соответствующие действия находились в поле зрения членов комиссии и наблюдателей, иных лиц, указанных в законе. В помещении должна находиться увеличенная форма сводной таблицы по соответствующей территории, в которую заносятся данные передаваемых протоколов с указанием времени их внесения.

Председатель, секретарь или иной член нижестоящей комиссии с правом решающего голоса, передавший члену вышестоящей комиссии протокол об итогах голосования, расписывается в увеличенной форме сводной таблицы под данными протокола соответствующей комиссии об итогах голосования.

На основании первых экземпляров протоколов об итогах голосования, полученных из нижестоящих комиссий, результаты выборов путем суммирования содержащихся в этих протоколах данных определяет комиссия, наделенная этим правом законом.

Члены соответствующей комиссии с правом решающего голоса определяют результаты выборов лично.

О результатах выборов составляются в двух экземплярах протокол и сводная таблица, которые подписывают все присутствующие члены данной комиссии с правом решающего голоса.

На основании протокола о результатах выборов комиссия принимает решение о результатах выборов.

Согласно рамочному Федеральному закону **выборы признаются соответствующей избирательной комиссией несостоявшимися** в случае, если:

1) в них приняло участие менее 20% от числа избирателей, внесенных в списки избирателей. Законом субъекта РФ указанный минимальный процент может быть снижен для выборов депутатов представительных органов муниципальных образований. Законом субъекта РФ также может быть предусмотрено, что минимальный процент от числа избирателей для признания выборов депутатов представительных органов муниципального образования состоявшимися не устанавливается;

2) в одномандатном или едином избирательном округе число голо-

сов избирателей, поданных за кандидата, набравшего наибольшее число голосов по отношению к другому кандидату (другим кандидатам), меньше, чем число голосов избирателей, поданных против всех кандидатов;

3) менее чем два списка кандидатов при голосовании за списки кандидатов получили согласно закону право принять участие в распределении депутатских мандатов;

4) за списки кандидатов, получившие согласно закону право принять участие в распределении депутатских мандатов, было подано в сумме 50% или менее голосов избирателей, принявших участие в голосовании по единому избирательному округу. Законом указанный процент может быть повышен;

5) все кандидаты выбыли при проведении повторного голосования;

б) если законом предусмотрено проведение повторного голосования, а в бюллетень на общих выборах были включены два кандидата и ни один из них не получил необходимое для избрания число голосов избирателей.

Федеральный рамочный закон определяет случаи, когда при проведении выборов в многомандатных избирательных округах **кандидат считается неизбранным**. Согласно указанному Закону при проведении выборов по многомандатным избирательным округам, в которых избиратель:

1) имеет количество голосов, равное числу мандатов в избирательном округе, кандидат считается неизбранным, если число голосов избирателей, поданных за кандидата, меньше, чем число голосов избирателей, поданных против всех кандидатов;

2) имеет меньшее количество голосов, чем число мандатов в избирательном округе, кандидат считается неизбранным в случае, если число голосов избирателей, поданных за кандидата, меньше, чем расчетное для этого избирательного округа число голосов избирателей, поданных против всех кандидатов. Указанное расчетное число голосов избирателей определяется как частное от деления общего числа голосов избирателей, поданных против всех кандидатов, на частное от деления числа мандатов в многомандатном избирательном округе на количество голосов, которое имеет избиратель в этом избирательном

округе.

Если после подведения итогов голосования по многомандатным избирательным округам не все мандаты оказались замещенными, по незамещенным мандатам назначаются **повторные выборы**.

Законом не могут устанавливаться дополнительные основания признания выборов несостоявшимися.

Соответствующая избирательная комиссия признает **итоги голосования, результаты выборов недействительными:**

1) в случае, если допущенные при проведении голосования или установлении итогов голосования нарушения не позволяют с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей;

2) в случае, если они признаны недействительными на части избирательных участков, списки избирателей на которых на момент окончания голосования в совокупности включают не менее чем одну четвертую часть от общего числа избирателей, внесенных в списки избирателей на момент окончания голосования в соответствующем избирательном округе;

3) по решению суда.

Законы субъектов РФ конкретизируют положения рамочного Федерального закона об определении итогов голосования. Так, Закон Кемеровской области от 23 декабря 2002 г. «О выборах в органы местного самоуправления в Кемеровской области» (в ред. от 14 февраля 2005 г.) устанавливает, что:

— соответствующая избирательная комиссия признает выборы по одномандатному округу состоявшимися и объявляет избранным депутатом представительного органа местного самоуправления кандидата, получившего наибольшее число голосов избирателей, принявших участие в голосовании. При этом число голосов, поданных за кандидата, не должно быть меньше, чем количество голосов, поданных против всех кандидатов. При равенстве голосов избранным признается кандидат, зарегистрированный раньше. Если голосование проводилось по одному кандидату, он считается избранным, если получил не менее 50% голосов избирателей, принявших участие в выборах. Если кандидат не будет избран по данному округу, проводятся повторные выборы;

— соответствующая избирательная комиссия признает выборы по

многомандатному избирательному округу состоявшимся и последовательно объявляет избранными депутатами представительного органа местного самоуправления в количестве, равном установленному числу депутатов, избираемых в многомандатном избирательном округе, кандидатов, получивших наибольшее число голосов избирателей, принявших участие в голосовании. При этом число голосов, поданных за кандидата, не должно быть меньше, чем количество голосов, поданных против всех кандидатов. При равенстве голосов избранными признаются кандидаты, зарегистрированные раньше. Если после подведения итогов голосования по многомандатным избирательным округам не все мандаты оказались замещенными, по незамещенным мандатам назначаются повторные выборы;

— результаты выборов главы муниципального образования и иных выборных должностных лиц местного самоуправления определяет муниципальная избирательная комиссия. Избранным считается кандидат, набравший более 50% голосов избирателей, принявших участие в голосовании. Если ни один кандидат не набрал требуемого количества голосов, то муниципальной избирательной комиссией назначается повторное голосование по двум кандидатам, получившим наибольшее количество голосов. Избранным при повторном голосовании считается кандидат, набравший наибольшее количество голосов избирателей, принявших участие в голосовании. При этом число голосов, поданных за кандидата, не должно быть меньше, чем количество голосов, поданных против всех кандидатов. Если кандидат не будет избран, то проводятся повторные выборы.

При этом если законы субъектов РФ предусматривают возможность повторного голосования по двум кандидатам, набравшим наибольшее число голосов избирателей на выборах должностного лица местного самоуправления, то они по-разному могут решать вопрос о том, какое число голосов избирателей, необходимое для избрания, должен получить кандидат в первом туре голосования, как (каким образом) учитываются при этом голоса избирателей, поданные против всех кандидатов. Например, согласно Областному закону Ленинградской области от 13 мая 2005 г. «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований и должностных лиц местного самоуправления в Ленинградской области» при выборах долж-

ностных лиц местного самоуправления избранным считается кандидат, получивший более половины от общего числа голосов избирателей, отданных за всех кандидатов. Согласно же Закону Чувашской Республики от 25 ноября 2003 г. «О выборах в органы местного самоуправления в Чувашской Республике» (в ред. от 20 июля 2005 г.) на выборах главы муниципального образования или иных выборных должностных лиц избранным считается кандидат, набравший наибольшее число голосов избирателей, принявших участие в голосовании, по отношению к другим кандидатам. При этом число голосов, поданных за кандидата, не должно быть меньше числа голосов, поданных против всех кандидатов.

Данный вопрос был предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ. Участвовавшие в муниципальных выборах граждане (в качестве кандидата и избирателя), чьи иски о признании результатов выборов недействительными были оставлены без удовлетворения судом общей юрисдикции, в жалобе в Конституционный Суд РФ оспаривали конституционность положений Закона Ленинградской области от 24 августа 2000 г. «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в Ленинградской области». Согласно этим положениям при выборах должностных лиц местного самоуправления кандидат, получивший более половины от общего числа голосов избирателей, отданных за всех кандидатов, признается избранным. Если же ни один из кандидатов не получил более половины от общего числа голосов, отданных за кандидатов, то проводится повторное голосование по двум кандидатам, набравшим наибольшее число голосов избирателей.

По мнению заявителей, указанная норма, соотносящая при определении результатов выборов число голосов, полученных победителем на общих выборах, с числом голосов, отданных за всех кандидатов, а не с числом голосов избирателей, принявших участие в голосовании, по своей сути является дискриминационной и нарушающей требования ст. 1 (ч. 1), 2, 3 (ч. 3), 17 (ч. 1) и 32 (ч. 1 и 2) Конституции РФ, поскольку позволяет игнорировать мнение избирателей, проголосовавших «против всех кандидатов», тем самым приравнивая их к избирателям, не принимавшим участия в голосовании. Заявители полагали, что если бы при определении результатов выборов учитывались голо-

са «против всех кандидатов», кандидат, за которого проголосовало наибольшее число избирателей, мог бы не получить более половины от общего числа голосов избирателей, что привело бы к необходимости повторного голосования. В постановлении от 29 ноября 2004 г. № 17-П Конституционный Суд РФ, основываясь на собственных прежних правовых позициях, указал, что каждый избиратель имеет право выражать свою волю в любой из юридически возможных форм голосования в соответствии с установленными процедурами, с тем чтобы при этом исключалась возможность искажения существа волеизъявления избирателей; воля избирателей может быть выражена голосованием не только за или против отдельных кандидатов, но и в форме голосования против всех внесенных в избирательный бюллетень кандидатов.

Голосование против всех кандидатов, включенных в избирательные бюллетени, соотносится, по мнению Конституционного Суда РФ, как с правом граждан, руководствуясь собственными убеждениями, избирать или не избирать конкретных лиц в качестве представителей народа в выборные органы государственной власти и местного самоуправления, так и с самим институтом свободных выборов. По смыслу ст. 1 (ч. 1), 3 (ч. 3), 17 (ч. 3) и 32 (ч. 1 и 2) Конституции РФ в их взаимосвязи, конституционные ценности, связанные с реализацией избирательных прав, могут вступать между собой в известное противоречие, поскольку интересы отдельных избирателей, которыми предопределяется их волеизъявление в процессе выборов, в том числе путем голосования «против всех кандидатов», не всегда совпадают с публичным интересом формирования органов публичной власти. Особенности законодательной регламентации порядка определения результатов выборов в органы местного самоуправления, отметил Конституционный Суд РФ, предопределяются установленным Конституцией РФ разграничением предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти ее субъектов и обуславливаются необходимостью соблюдения конституционных гарантий избирательных прав граждан.

Конституция РФ относит регулирование и защиту прав и свобод человека и гражданина к ведению РФ (п. «в» ст. 71), а защиту прав и свобод человека и гражданина — к совместному ведению РФ и ее

субъектов (п. «б» ч. 1 ст. 72). Из этого следует, что гарантии избирательных прав граждан при проведении муниципальных выборов в силу ч. 2 ст. 76 Конституции РФ устанавливаются федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними законами и иными нормативными актами субъектов РФ. При этом, отметил Конституционный Суд РФ, в отличие от нормативных положений об основаниях признания выборов не состоявшимися, принятие которых относится к ведению РФ, нормативное регулирование порядка определения результатов выборов, признанных состоявшимися, как касающееся защиты прав избирателей, проголосовавших за или против конкретных кандидатов, находится в сфере совместного ведения РФ и ее субъектов. Федеральный законодатель не устанавливает правила признания избранным кандидата на выборную должность в орган местного самоуправления, исходя из того, что этот вопрос не является предметом Федерального закона и может решаться субъектом РФ. Такой подход, отметил Конституционный Суд РФ, отражает федеративные начала избирательной системы в Российской Федерации и не противоречит конституционному принципу равенства при реализации гражданами своих избирательных прав.

Как указал Конституционный Суд РФ, выборное должностное лицо органа местного самоуправления является представителем и той части избирателей, которые проголосовали на выборах против всех, и должно действовать так же и в их интересах, а эти избиратели вправе участвовать в осуществлении через него местного самоуправления. Кроме того, такие избиратели вправе защищать свои права и свободы, реализуемые на уровне местного самоуправления, в том числе путем контроля за деятельностью выборных должностных лиц местного самоуправления в различных не противоречащих закону формах. Рассматривая Закон Ленинградской области «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в Ленинградской области», Конституционный Суд РФ пришел к следующему выводу. В подп. «б» п. 2 ст. 64 указанного Закона предусмотрено, что выборы признаются муниципальной избирательной комиссией не состоявшимися в случае, если число голосов избирателей, поданных за кандидата, набравшего наибольшее число голосов по отношению к другому кандидату (дру-

гим кандидатам), меньше, чем число голосов избирателей, поданных против всех кандидатов. Вследствие этого нет оснований утверждать, что законодатель Ленинградской области игнорирует мнение избирателей, проголосовавших против всех кандидатов, нарушает их избирательные права. Напротив, их позиция учитывается в соответствии с требованиями рамочного Федерального закона, касающимися признания выборов состоявшимися. Следовательно, законодатель Ленинградской области был вправе установить — при обязательном предварительном условии признания выборов состоявшимися — порядок определения результатов выборов и число голосов избирателей, необходимое для избрания должностных лиц местного самоуправления, с учетом или без учета голосов, поданных против всех кандидатов.

Соответствующая избирательная комиссия после определения результатов выборов извещает об этом зарегистрированного кандидата, избранного депутатом, выборным должностным лицом. Данное лицо обязано в пятидневный срок представить в соответствующую избирательную комиссию копию приказа (иного документа) об освобождении его от обязанностей, несовместимых со статусом депутата, выборного должностного лица, либо копии документов, удостоверяющих подачу в установленный срок заявления об освобождении от указанных обязанностей.

Если зарегистрированный кандидат, признанный избранным по результатам голосования за список кандидатов, не выполнит указанное требование, он исключается из списка кандидатов, а его депутатский мандат передается другому зарегистрированному кандидату в порядке, предусмотренном законом. Если зарегистрированный кандидат, избранный депутатом по одномандатному (многомандатному) избирательному округу либо избранный выборным должностным лицом, не выполнит указанное требование, соответствующая избирательная комиссия отменяет свое решение о признании кандидата избранным. При этом законом субъекта РФ может быть предусмотрено, что, если кандидат без вынуждающих к тому обстоятельств не сложил с себя полномочия, несовместимые со статусом депутата, выборного должностного лица, то он должен полностью или частично возместить соответствующей избирательной комиссии произведенные ею расходы, связанные с проведением повторных выборов. Соответствующий

закон должен также содержать перечень обстоятельств, при которых указанное возмещение не производится.

Документация избирательных комиссий всех уровней, включая подписные листы с подписями избирателей, бюллетени, открепительные удостоверения и списки избирателей, подлежит хранению в течение сроков, установленных законом.

При этом устанавливаемые сроки хранения подписных листов с подписями избирателей, бюллетеней, открепительных удостоверений и списков избирателей не могут быть менее одного года со дня опубликования итогов голосования и результатов выборов.

Устанавливаемые сроки хранения протоколов об итогах голосования и сводных таблиц избирательных комиссий об итогах голосования не могут быть менее одного года со дня объявления даты следующих выборов того же уровня.

В случае рассмотрения в суде жалобы на решение комиссии об итогах голосования, о результатах выборов, возбуждения уголовных дел, связанных с нарушением избирательных прав граждан, сроки хранения соответствующей избирательной документации продлеваются до вступления в законную силу решения суда (прекращения дела в соответствии с законом).

Ответственность за сохранность избирательной документации возлагается на председателя (заместителя председателя) и секретаря соответствующей комиссии до передачи документации в вышестоящую комиссию либо в архив.

Порядок хранения, передачи в архив и уничтожения избирательной документации утверждается ЦИК России, избирательными комиссиями субъектов РФ по согласованию с соответствующими государственными архивными органами.

Повторное голосование и повторные выборы. Дополнительные выборы. Законом может быть предусмотрено, что в случае, если в бюллетень было включено более двух кандидатов и ни один из них не получил необходимое для избрания число голосов избирателей, соответствующая избирательная комиссия назначает **повторное голосование** по двум или более кандидатам, получившим наибольшее число голосов избирателей.

Организация и проведение повторного голосования, в том числе

порядок размещения в бюллетене данных о кандидатах, по которым проводится повторное голосование, осуществляются в соответствии с законом.

Если законом предусмотрено проведение повторного голосования, а в бюллетень на общих выборах были включены два кандидата и ни один из них не получил необходимое для избрания число голосов избирателей, соответствующая избирательная комиссия признает выборы несостоявшимися.

По итогам повторного голосования избранным считается кандидат, получивший при голосовании большее число голосов избирателей по отношению к числу голосов избирателей, полученных другим кандидатом, при условии, что число голосов избирателей, полученных кандидатом, набравшим большее число голосов избирателей, больше числа голосов избирателей, поданных против всех кандидатов.

Если один из кандидатов, по которому должно проводиться повторное голосование, снял свою кандидатуру либо выбыл по иным обстоятельствам до дня голосования, его место по решению избирательной комиссии, определяющей результаты выборов, передается следующему по числу полученных голосов кандидату, ранее участвовавшему в данных выборах.

Если выбыли все следующие кандидаты, голосование проводится по одной оставшейся кандидатуре. При этом кандидат считается избранным, если он получил не менее 50% голосов избирателей, принявших участие в голосовании. В случае выбытия всех кандидатов проводятся повторные выборы.

Повторные выборы назначаются:

если выборы признаны несостоявшимися, недействительными;

либо кандидат, избранный по одномандатному (многомандатному) избирательному округу, не сложил с себя полномочия, несовместимые со статусом депутата, а кандидат, избранный на должность выборного должностного лица, — полномочия, несовместимые со статусом выборного должностного лица.

Кроме того, если после подведения итогов голосования по многомандатным избирательным округам не все мандаты оказались замещенными, по незамещенным мандатам также назначаются повторные выборы.

Повторные выборы проводятся в установленные законом сроки.

Так, если основные муниципальные выборы проводились во второе воскресенье марта и по их результатам представительный орган муниципального образования не был сформирован в правомочном составе либо выборное должностное лицо местного самоуправления не было избрано, то повторные выборы проводятся во второе воскресенье октября года, в котором проводились соответственно основные выборы, а в год проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации очередного созыва — в день голосования на этих выборах.

Если же основные муниципальные выборы были назначены в связи с досрочным прекращением полномочий соответствующего органа (выборного лица) местного самоуправления, то повторные выборы проводятся не позднее чем через четыре месяца со дня появления основания для проведения повторных выборов.

В остальных случаях повторные выборы проводятся во второе воскресенье марта либо во второе воскресенье октября, а в год проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации очередного созыва—в день голосования на этих выборах, но не позднее чем через один год со дня появления основания для проведения повторных выборов.

При проведении повторных выборов сроки избирательных действий по решению соответствующей избирательной комиссии могут быть сокращены на одну треть.

Решение о назначении повторных выборов подлежит официальному опубликованию не позднее чем через три дня со дня его принятия.

При назначении повторных выборов в случае, если полномочия окружных и участковых избирательных комиссий не истекли, организующая выборы избирательная комиссия обязана распорядиться либо о продлении срока полномочий этих избирательных комиссий, либо о формировании этих избирательных комиссий в новом составе.

В случае досрочного прекращения полномочий депутата, избранного по одномандатному избирательному округу, в этом избирательном округе орган, уполномоченный на то законом, назначает **дополнительные выборы.**

Дополнительные выборы проводятся не позднее чем через один

год со дня досрочного прекращения полномочий депутата.

Дополнительные выборы назначаются на второе воскресенье марта. Если указанные выборы (в том числе с учетом сроков, предусмотренных п. 7 ст. 10 рамочного Федерального закона) не могут быть назначены на второе воскресенье марта, они назначаются на второе воскресенье октября, а в год проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации очередного созыва — на день голосования на этих выборах.

Если же в результате досрочного прекращения депутатских полномочий представительный орган муниципального образования остался в неправомочном составе, дополнительные выборы проводятся не позднее чем через четыре месяца со дня такого досрочного прекращения полномочий. При этом сроки избирательных действий по решению соответствующей избирательной комиссии могут быть сокращены на одну треть.

В случае досрочного прекращения полномочий депутата, избранного по многомандатному избирательному округу, дополнительные выборы назначаются и проводятся в порядке, предусмотренном законом, если в округе замещено менее двух третей депутатских мандатов.

Законом могут быть предусмотрены иные основания для проведения в многомандатном избирательном округе дополнительных выборов депутата взамен выбывшего.

Повторные и (или) дополнительные выборы не назначаются и не проводятся, если в результате этих выборов депутат не может быть избран на срок более одного года.

В установленных рамочным Федеральным законом случаях может быть предусмотрено, что повторные выборы (за исключением случая, когда представительный орган муниципального образования остался в неправомочном составе) могут быть отложены на срок, не превышающий двух лет.

Если в результате досрочного прекращения депутатских полномочий представительный орган муниципального образования остался в неправомочном составе, а проведение дополнительных выборов в соответствии с законом не предусмотрено, назначаются новые основные выборы, которые проводятся в сроки, установленные рамочным Федеральным законом.

Установленный рамочным Федеральным законом порядок **опубликования и обнародования итогов голосования и результатов выборов** призван обеспечить общественный контроль за результатами выборов, открытость и гласность работы избирательных комиссий, которые предоставляют для ознакомления итоги голосования в объеме данных, содержащихся в протоколах об итогах голосования избирателям, кандидатам, доверенным лицам кандидатов, избирательных объединений, наблюдателям, иностранным (международным) наблюдателям, представителям СМИ по их требованию.

Избирательные комиссии, проводившие регистрацию кандидатов (списков кандидатов), направляют общие данные о результатах выборов по избирательному округу в СМИ в течение одних суток после определения результатов выборов.

Официальное опубликование результатов выборов, а также данных о числе голосов избирателей, полученных каждым из кандидатов (списков кандидатов), голосов, поданных против всех кандидатов (списков кандидатов), осуществляется соответствующей комиссией в порядке и сроки, которые установлены законом, но не позднее чем через один месяц со дня голосования.

Официальное опубликование (обнародование) полных данных о результатах выборов в органы местного самоуправления осуществляется в течение двух месяцев со дня голосования.

Для осуществления полномочий избирательных комиссий по обеспечению избирательных прав граждан используется ГАС «Выборы» в порядке, предусмотренном рамочным Федеральным законом, иными федеральными законами.

Требования к ГАС «Выборы» и к ее эксплуатации и развитию определяются федеральным законом, а в части, не урегулированной федеральным законом, — ЦИК России. Ввод в ГАС «Выборы» данных, содержащихся в протоколах комиссий об итогах голосования, о результатах выборов является обязательным, за исключением данных об итогах голосования, о результатах выборов в органы местного самоуправления поселений.

Вместе с тем рамочный Федеральный закон допускает, что ввод в ГАС «Выборы» данных об итогах голосования, о результатах выборов в органы местного самоуправления поселений может осуществляться

в случаях и порядке, определенных ЦИК России.

С момента начала голосования и до момента подписания протокола об итогах голосования (о результатах выборов) соответствующей комиссией ГАС «Выборы» используется для наблюдения за ходом и установлением итогов голосования путем передачи данных от нижестоящих комиссий вышестоящим комиссиям, а отдельные ее технические средства — для подсчета голосов избирателей.

Данные о ходе и об итогах голосования, полученные через ГАС «Выборы» (отдельные ее технические средства), являются предварительной, не имеющей юридического значения информацией, если иное не установлено настоящим Федеральным законом, иным законом.

Если после ввода данных протокола участковой комиссии об итогах голосования в ГАС «Выборы» обнаружены допущенные при вводе технические ошибки, требующие корректировки данные вводятся в ГАС «Выборы» исключительно по мотивированному решению непосредственно вышестоящей комиссии.

При использовании в ходе выборов ГАС «Выборы» (отдельных ее технических средств) данные об участии избирателей в выборах, о предварительных и окончательных итогах голосования должны быть оперативно доступны (в режиме «только чтение») абонентам сети «Интернет». Порядок и сроки предоставления таких данных не должны противоречить требованиям законодательства о выборах.

§ 8. Избирательные споры.

Ответственность за нарушение избирательных прав

Понятие, виды и порядок разрешения избирательных споров

Избирательные споры — это разновидность юридических споров, предметом которых являются нарушения избирательных прав граждан Российской Федерации.

В юридической науке **избирательные (электоральные) споры** определяют как споры по поводу применения избирательного законодательства, возникающие при назначении, подготовке, проведении и установлении результатов выборов¹ в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также в период между выбора-

ми, которые разрешаются избирательными комиссиями разных уровней (их должностными лицами) либо в судебном порядке².

Это достаточно широкое определение позволяет учесть различные способы юридической защиты указанных прав граждан.

Избирательные споры, как видно из вышеизложенного определения, могут быть классифицированы по уровням их возникновения и разрешения.

Условно можно выделить уровень избирательных споров, возникающих при подготовке и проведении выборов в органы государственной власти (здесь также имеются свои градации, однако их рассмотрение выходит за рамки предмета данного учебного пособия), и уровень избирательных споров, связанных с муниципальными выборами. Последние и являются объектом рассмотрения в настоящем параграфе.

Правоведы предлагают различные варианты классификации избирательных споров по их предмету, оспаривающей стороне, причине возникновения, времени подачи жалобы (заявления), по степени сложности, характеру нарушенных избирательных прав, по значимости для избирательного процесса, по методу их разрешения избирательной комиссией¹.

К этим вариантам можно было бы также добавить следующие: по целям оспаривающей стороны (защита нарушенных избирательных прав либо решение политической задачи — например, использование института отмены регистрации кандидата для устранения политического конкурента; другие случаи применения политтехнологий с использованием в качестве «юридической оболочки» института избирательных споров), по принимаемому соответствующим органом решению (согласно п. 6 ст. 75 рамочного Федерального закона, ст. 261 ГПК РФ).

Избирательные споры тесно связаны с институтом юридических гарантий избирательных прав граждан.

Можно сказать, что избирательный спор — это одна из процессуальных форм, при помощи которых осуществляется государственная защита указанной категории прав человека и гражданина в соответствии с ч. 1 ст. 45 Конституции РФ. Нормы Конституции РФ (ст. 33, 46 и др.), федеральные законы определяют также соответствующие

способы разрешения избирательных споров — административный и судебный. Так, граждане вправе обращаться в связи с нарушением их избирательных прав в избирательные комиссии, которые обязаны рассмотреть поступившие обращения и принять по ним установленные законом меры.

Порядок разрешения избирательных споров избирательными комиссиями установлен рамочным Федеральным законом.

Согласно п. 4 и 5 ст. 20 указанного Закона на избирательные комиссии возложена обязанность в пределах их компетенции рассматривать поступившие в период избирательной кампании обращения о нарушении закона, проводить проверки по этим обращениям и давать лицам, направившим обращения, письменные ответы в пятидневный срок, но не позднее дня, предшествующего дню голосования, а по обращениям, поступившим в день голосования или в день, следующий за днем голосования, — немедленно.

Комиссии вправе обращаться с представлениями о проведении необходимых проверок и пресечении нарушений закона в правоохранительные органы, органы исполнительной власти.

Указанные органы обязаны в пятидневный срок, если представление получено за пять и менее дней до дня голосования, — не позднее дня, предшествующего дню голосования, а если в день голосования или в день, следующий за днем голосования, — немедленно принять меры по пресечению этих нарушений и незамедлительно проинформировать о результатах обратившуюся комиссию. Если факты, содержащиеся в представлении, требуют дополнительной проверки, указанные меры принимаются не позднее чем в 10-дневный срок.

Согласно п. 1 ст. 28 рамочного Федерального закона **деятельность избирательных комиссий осуществляется коллегиально**. С учетом этого и процедура разрешения избирательных споров комиссиями также должна строиться на началах коллегиальности. Вместе с тем закон не обязывает избирательные комиссии рассматривать каждое поступающее обращение исключительно силами членов избирательной комиссии с правом решающего голоса.

Наличие у комиссий аппаратов, а также создание ими рабочих групп с привлечением экспертов позволяет организовать **рассмотрение обращений по так называемой системе «досье»**, достаточно

часто применяемой в западных странах. При такой системе обращение по существу (без принятия юридически обязательного решения) рассматривает один из членов избирательной комиссии, подразделение аппарата комиссии или созданная комиссией в установленном порядке рабочая группа, которая готовит резюме дела (доклад) для вынесения на заседание. Комиссия в правомочном составе рассматривает «досье» и соглашается с выводами экспертов либо отклоняет их аргументацию и выносит соответствующее решение.

Является допустимым также возложение на отдельных членов избирательных комиссий с правом решающего голоса в соответствии с регламентом избирательной комиссии (или ее решением о распределении обязанностей между членами комиссии) полномочий по рассмотрению отдельных категорий обращений, не требующих согласно нормам избирательного законодательства комиссионного решения. В этом случае уполномоченный на то член комиссии дает письменный ответ заявителю за своей подписью. Однако надо учитывать, что в этом случае идет речь не о разрешении избирательного спора, а об информировании избирателя о том, как (каким образом) интересующий его вопрос разрешается законодательством. Как показывает практика, ответы на обращения граждан за подписью членов избирательных комиссий иногда квалифицируются судами как «личное мнение» этих членов комиссий; при этом справедливо указывается, что решение избирательной комиссии по факту обращения принято не было. Поэтому в данном случае можно в ответе избирателю на его обращения указать, что он вправе требовать (если он не удовлетворен ответом), чтобы его вопрос был рассмотрен избирательной комиссией.

Общим для любого вида деятельности избирательных комиссий является требование **соблюдения принципа открытости и гласности**. Особенно большое значение принцип гласности приобретает при разрешении избирательных споров. Процедура их рассмотрения комиссиями должна быть построена таким образом, чтобы обеспечивалось присутствие членов избирательной комиссии (в том числе с правом совещательного голоса), представителей заинтересованных сторон, наблюдателей (на соответствующих стадиях избирательного процесса), представителей СМИ. Эти требования касаются, в том числе, рассмотрения вопросов рабочими группами. В то же время, присут-

стве вышеуказанных лиц и соблюдение иных требований относительно открытости и гласности не являются обязательными при подготовке в комиссии резюме (доклада) по рассматриваемому делу, если оно выносится на заседание комиссии.

Во время заседаний избирательных комиссий целесообразно нести аудиозапись (если есть технические возможности), о чем может быть принято специальное постановление комиссии.

Участвующие стороны избирательного спора, а также эксперты, специалисты должны иметь возможность выступить (в пределах определенного регламентом комиссии времени), представить доказательства, участвовать в прениях, представить свое мнение в письменном виде.

При определении в регламенте комиссии процедуры разрешения избирательных споров следует установить последовательность и продолжительность выступлений сторон, порядок исследования доказательств, возможность прекратить прения во избежание конфликтных ситуаций. Разработчики соответствующих положений регламента могут взять за основу порядок, установленный ГПК РФ, сократив количество и продолжительность совершаемых процессуальных действий.

Согласно п. 6 ст. 75 рамочного Федерального закона **решения и действия (бездействие) комиссий и их должностных лиц, нарушающие избирательные права граждан, могут быть обжалованы в непосредственно вышестоящую комиссию**. В этом случае последняя обязана, не направляя жалобу в нижестоящую комиссию, за исключением случая, когда обстоятельства, изложенные в жалобе, не были предметом рассмотрения нижестоящей комиссии, рассмотреть жалобу и вынести одно из следующих решений:

оставить жалобу без удовлетворения;

отменить обжалуемое решение полностью или в части (признать незаконным действие (бездействие)) и принять решение по существу;

отменить обжалуемое решение полностью или в части (признать незаконным действие (бездействие)), обязав нижестоящую комиссию повторно рассмотреть вопрос и принять решение по существу (совершить определенное действие).

Относительно ИКМО установлен, в том числе, специальный порядок обжалования.

Согласно п. 7 ст. 75 рамочного Федерального закона решения или действия (бездействие) избирательной комиссии поселения или ее должностного лица, нарушающие избирательные права граждан, могут быть обжалованы в избирательную комиссию муниципального района. Решения или действия (бездействие) избирательной комиссии муниципального района, городского округа, внутригородской территории города федерального значения или ее должностного лица, нарушающие избирательные права граждан, могут быть обжалованы в избирательную комиссию субъекта РФ. Закрепление в законодательстве вышеуказанного правила препятствует образованию «разрыва» между избирательными комиссиями различных уровней.

Следует отметить, что административный способ разрешения избирательных споров не исчерпывается их рассмотрением избирательными комиссиями. Так, согласно Закону о прокуратуре жалобы граждан о нарушении их прав и свобод (в том числе, избирательных прав) могут быть поданы в органы прокуратуры. В этом случае последними могут быть применены меры по защите нарушенных прав в пределах полномочий прокуроров (протест, представление, предостережение о недопустимости нарушения закона и т. д.).

Рассмотрим судебный порядок разрешения избирательных споров.

Как следует из ст. 46 Конституции РФ, граждане вправе обращаться за защитой своих избирательных прав в суд, а также, если исчерпаны все средства внутригосударственной правовой защиты, — в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека. Допускаются индивидуальные обращения граждан непосредственно в Комитет по правам человека ООН, который создан на основании Международного пакта о гражданских и политических правах, а также в Европейский Суд по правам человека, образованный в соответствии с Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод. Однако последняя из указанных форм защиты избирательных прав неприменима к муниципальным выборам, так как компетенция Европейского Суда на соответствующие обращения не распространяется¹. Статья 3 Протокола № 1 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод не затрагивает права граждан, возникающие при назначении, подготовке, проведении и определении результа-

тов муниципальных выборов.

Базисом гарантий судебной защиты избирательных прав и свобод граждан, вытекающих из положений Конституции РФ, являются общепризнанные нормы и принципы международного права, которые определяют требования к внутригосударственной судебной системе. В частности, это следующие принципы: равенство перед законом и судом (ст. 14 Международного пакта о гражданских и политических правах); право доступа в суд (ст. 8 Всеобщей декларации прав человека); справедливое судебное разбирательство: беспристрастный и независимый суд, равенство и состязательность сторон, гласность (ст. 14 указанного Международного пакта), презумпция невиновности (п. 2 ст. 14 указанного Международного пакта); отсутствие обратной силы закона, устанавливающего или отягчающего ответственность (п. 2 ст. 11 Всеобщей декларации прав человека).

Гарантиями доступа к правосудию в Российской Федерации являются:

право обжаловать решения и действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и их должностных лиц в суд (ч. 2 ст. 46 Конституции РФ);

право на рассмотрение дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых по закону отнесено соответствующее дело (ст. 47 Конституции РФ);

право на получение квалифицированной юридической помощи и на защиту (ст. 48 Конституции РФ).

Гарантиями доступа к правосудию являются также нормы, устанавливающие статус судов и судей в Российской Федерации. Они обеспечивают независимость судебной власти, обязательный характер решений, принимаемых судами. Указанные нормы закреплены Конституцией РФ и федеральными законами¹.

За защитой своих избирательных прав, в том числе при назначении, подготовке, проведении и определении результатов муниципальных выборов, граждане РФ вправе обращаться, в частности, в **Конституционный Суд РФ**.

Право граждан подавать жалобы на нарушения конституционных прав и свобод в Конституционный Суд РФ установлено ч. 4 ст. 125

Конституции РФ и конкретизировано гл. XII Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Право обращения в Конституционный Суд РФ с запросами представлено также судам общей юрисдикции, когда, по их представлению, закон, примененный или подлежащий применению в конкретном деле, не соответствует Конституции РФ или нарушает конституционные права и свободы граждан (ч. 4 ст. 125 Конституции РФ, гл. XIII указанного Федерального конституционного закона).

Необходимо иметь в виду, что, рассматривая указанные жалобы и запросы, Конституционный Суд РФ не разрешает собственно сами избирательные споры: он осуществляет конституционный контроль, т. е. проверяет соответствие Конституции РФ тех или иных положений соответствующих законодательных и иных актов. В то же время, решения Конституционного Суда РФ имеют важное юридическое значение для разрешения избирательных споров, как в целом, так и в конкретных правоприменительных ситуациях (например, когда суд общей юрисдикции, рассматривающий дело, направляет запрос в Конституционный Суд РФ).

На основании рамочного Федерального закона и ГПК РФ избирательные споры рассматривают **суды общей юрисдикции**. Именно они несут основную нагрузку по разрешению указанных споров.

В соответствии с п. 1 ст. 75 рамочного Федерального закона решения и действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц, а также решения и действия (бездействие) комиссий и их должностных лиц, нарушающие избирательные права граждан и право граждан на участие в референдуме, могут быть обжалованы в суд.

Судопроизводство по делам о защите избирательных прав граждан РФ осуществляется по нормам ГПК РФ (гл. 26 и некоторые другие положения) в порядке производства по делам, возникающим из публично-правовых отношений (подп. 3 п. 1 ст. 22 и ст. 245 ГПК РФ).

Выделение в ГПК РФ этого правового института, а также отдельной главы, посвященной избирательным спорам, представляется более чем своевременным и позволяет решить многие вопросы защиты про-

цессуальных прав заявителей и заинтересованных лиц — участников избирательного процесса¹.

Вместе с тем в литературе неоднократно высказывались **предложения об изменении подсудности исков, возникающих из публично-правовых отношений, с учетом их специфики**. При этом были предложены следующие варианты¹:

необходимо отнести их рассмотрение к подсудности Конституционного Суда РФ (конституционных (уставных) судов субъектов РФ);

суды общей юрисдикции при рассмотрении данной категории исков должны руководствоваться правилами конституционного судопроизводства;

следует закрепить специализацию судей судов общей юрисдикции;

необходимо создать квазисудебный орган по разрешению избирательных споров.

Изучение опыта зарубежных стран показывает, что избирательные споры отнесены к подсудности конституционных судов в Австрии, Армении, Литве.

Квазисудебные органы конституционного контроля разрешают этот вид споров во Франции, в Казахстане. При этом во Франции Конституционный совет уполномочен проверять только правильность проведения референдумов и выборов Президента и депутатов нижней палаты парламента. Иски о нарушении избирательных прав при проведении иных выборов рассматриваются административными судами.

В некоторых странах действуют специальные суды по избирательным спорам (Греция, Мексика и др.).

В принципе, практика отнесения исков, возникающих из публичных правоотношений, к подсудности конституционных судов и квазисудебных органов конституционного контроля является достаточно распространенной.

Вместе с тем нередко применяется тот или иной вариант смешанной системы (Франция), либо, как в России, соответствующими полномочиями наделены суды общей юрисдикции (Эстония и др.).

Остановимся на некоторых **особенностях рассмотрения судами дел о защите избирательных прав граждан Российской Федерации, в том числе при назначении, подготовке, проведении и определении результатов муниципальных выборов**.

Так, согласно ст. 259 ГПК РФ заявления о защите избирательных прав граждан могут быть поданы избирателями, кандидатами, их доверенными лицами, избирательными объединениями и их доверенными лицами, политическими партиями, их региональными отделениями, иными общественными объединениями, наблюдателями, прокурором, если эти лица полагают, что решениями или действиями (бездействием) органа государственной власти, органа местного самоуправления, общественных объединений, избирательной комиссии, должностного лица нарушаются избирательные права граждан РФ.

ЦИК России, избирательные комиссии субъектов РФ, ИКМО, окружные избирательные комиссии, ТИК, участковые избирательные комиссии вправе обратиться с заявлением в суд в связи с нарушением избирательного законодательства органом государственной власти, органом местного самоуправления, должностными лицами, кандидатом, избирательным объединением, политической партией, ее региональным отделением, а также иным общественным объединением, избирательной комиссией или отдельным ее членом.

Для подачи в суд соответствующих заявлений о защите избирательных прав граждан установлены специальные сроки (ст. 260 ГПК РФ). Так, по общему правилу заявление в суд может быть подано в течение трех месяцев со дня, когда заявителю стало известно или должно было стать известно о нарушении избирательного законодательства, избирательных прав заявителя. Вместе с тем, например, заявление, касающееся решения избирательной комиссии о регистрации, об отказе в регистрации кандидата (списка кандидатов), об отмене регистрации кандидата (списка кандидатов), может быть подано в течение 10 дней со дня принятия комиссией соответствующего решения. Данный процессуальный срок восстановлению не подлежит. Заявление комиссии, зарегистрировавшей кандидата (список кандидатов), заявление кандидата, зарегистрированного по тому же избирательному округу, избирательного объединения, списки которых зарегистрированы по тому же округу, об отмене регистрации кандидата (списка кандидатов) может быть подано в суд не позднее чем за семь дней до дня голосования.

Рассмотрев заявление, суд признает оспариваемое решение или действие (бездействие) органа государственной власти, органа мест-

ного самоуправления, общественного объединения, избирательной комиссии, должностного лица незаконным, если установлена обоснованность заявления, обязывает удовлетворить требование заявителя либо иным путем восстанавливает в полном объеме его нарушенные избирательные права.

Порядок рассмотрения судом дела о защите избирательных прав граждан РФ урегулирован в ст. 260' ГПК РФ. Эта статья введена Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ, которым были внесены существенные изменения и дополнения в избирательное законодательство России.

Кассационная жалоба на решение суда по делу о защите избирательных прав в ходе избирательной кампании может быть подана в течение пяти дней со дня принятия судом решения.

Следует отметить, что избирательное законодательство РФ предусматривает **специальные гарантии судебной защиты прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления**. Эти гарантии установлены Законом об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления.

Согласно ст. 3 указанного Закона в случаях установления нарушений конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления по соответствующим, установленным этим же Законом основаниям, порядок назначения муниципальных выборов определяется решением суда общей юрисдикции в соответствии с рамочным Федеральным законом. Вышеуказанное решение суда принимается, в частности, в случаях, когда:

— полномочия органов местного самоуправления осуществляются должностными лицами, назначенными в порядке, противоречащем законодательству;

— истекли установленные сроки полномочий представительных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления;

— отсутствуют органы или должностные лица, уполномоченные назначить выборы;

— муниципальные образования упразднены, объединены или пре-

образованы в порядке, противоречащем законодательству;

— органы местного самоуправления упразднены или самораспущены в порядке, противоречащем законодательству, либо фактически перестали исполнять свои полномочия;

— в нарушение законодательства не реализуются конституционные права граждан, проживающих на территории муниципального образования, избирать и быть избранными в органы местного самоуправления муниципального образования.

При этом следует также учитывать ч. 4 ст. 85 Закона об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 2003 г., согласно которой при неисполнении органами государственной власти субъектов РФ своей обязанности по проведению выборов в органы местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований, эти выборы назначаются и проводятся в соответствии с Законом об обеспечении конституционных прав граждан РФ избирать и быть избранными в органы местного самоуправления и рамочным Федеральным законом. Следует отметить, что данная норма формально имеет ограниченный срок действия — до проведения выборов, предусмотренных п. 2 ч. 1 ст. 85 Закона об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 2003 г. (при формировании органов местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований). В то же время следует рассмотреть возможность ее применения также и после завершения переходного периода муниципальной реформы, а именно в случаях появления вновь образованных муниципальных образований или преобразования муниципальных образований, если при этом не будут своевременно назначены выборы.

Закон об обеспечении конституционных прав граждан РФ избирать и быть избранными в органы местного самоуправления устанавливает **специальную подсудность соответствующих избирательных споров**. Согласно ст. 25—27 ГПК РФ дела о защите избирательных прав граждан при проведении муниципальных выборов по первой инстанции рассматривают районные суды. В то же время, согласно п. 7 ст. 3 упомянутого Закона дела об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления по первой инстанции рассматривают

верховные суды республик, краевые суды, областные суды, суды городов Москвы и Санкт-Петербурга, суд автономной области и суды автономных округов.

Указанные дела рассматриваются судом в течение 10 дней со дня получения заявления прокурора или жалобы. В решении суда указываются:

— основания для назначения даты выборов, избирательная комиссия, которая должна ее назначить, и срок, в течение которого должна быть назначена дата выборов;

— нормативный правовой акт, на основании которого будут проводиться выборы;

— в случае принятия решения в обеспечение конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в представительный орган местного самоуправления — срок полномочий и число депутатов представительного органа местного самоуправления;

— в случае принятия решения в обеспечение конституционных прав граждан Российской Федерации избирать должностное лицо местного самоуправления и быть избранными должностным лицом местного самоуправления — наименование выборной должности местного самоуправления, предусмотренной уставом муниципального образования, и срок полномочий лица, замещающего эту должность;

— орган местного самоуправления или глава муниципального образования либо в соответствии с уставом муниципального образования иное должностное лицо местного самоуправления, на которых возлагается исполнение решения суда в части обеспечения проведения выборов в соответствии с нормативным правовым актом, определенным судом. В случае отсутствия правомочных органов местного самоуправления или должностных лиц местного самоуправления исполнение решения суда в части обеспечения проведения выборов в соответствии с нормативным правовым актом, указанным судом, возлагается на исполнительный орган государственной власти субъекта РФ.

Особенностью судебного порядка разрешения избирательных споров, предусмотренного указанным выше Законом, является правило, согласно которому вышеуказанное решение суда подлежит немедлен-

ному исполнению. В юридической литературе ставился вопрос о целесообразности отмены этой нормы. Сторонники такой меры ссылаются на ст. 212 ГПК РФ, согласно которой право обратиться к немедленному исполнению, кроме случаев, перечисленных в ст. 211 ГПК РФ (в их число не входит случай обеспечения назначения выборов), предоставлено суду. Следовательно, по мнению сторонников данной точки зрения, рассматриваемая норма указанного Закона необоснованно сужает данные полномочия суда.

Законодатель, однако, принял во внимание иную точку зрения, основанную на приоритете такой конституционной ценности, как право граждан на осуществление местного самоуправления. Возможность продолжительного по времени оспаривания судебного решения об определении порядка назначения муниципальных выборов в значительной степени снизила бы действенность закрепленной в указанном Законе гарантии защиты избирательных прав граждан.

Ответственность за нарушение избирательных прав. Дадим краткую характеристику видов, оснований и порядка применения мер юридической ответственности за нарушение избирательных прав граждан Российской Федерации при назначении, подготовке, проведении и определении результатов муниципальных выборов.

Соответствующие правонарушения влекут применение следующих видов юридической ответственности: конституционно-правовой (государственно-правовой), уголовной, административной.

В юридической литературе принято различать указанные виды юридической ответственности по их основаниям (правовым, фактическим, процессуальным), санкциям, субъектному составу, процессуальным формам реализации, правовым последствиям наказания виновных лиц¹. Различается также состав правоприменительных органов, которые наделены полномочиями по привлечению к юридической ответственности того или иного вида за соответствующие нарушения избирательных прав граждан Российской Федерации.

Конституционно-правовая ответственность. Российские правоведы рассматривают конституционно-правовую ответственность как самостоятельную разновидность юридической ответственности, наступающей за нарушение правовых норм, охраняющих конституционные правоотношения². Конституционно-правовая ответственность

наступает только вследствие нарушения соответствующих юридических норм. Ее основанием является конституционный деликт — деяние субъекта, нарушающее правило поведения, устанавливаемое нормами конституционного права³.

Анализ правоприменительной практики показывает, что данный вид юридической ответственности за нарушение избирательных прав применяется при подготовке и проведении выборов наиболее часто. Именно за счет соответствующих санкций в основном обеспечивается законность в избирательном процессе. Другие виды юридической ответственности нередко являются дополнительным средством воздействия на правонарушителей.

В юридической литературе выделяют следующие **меры конституционно-правовой ответственности за нарушения избирательных прав граждан**, в том числе при подготовке и проведении муниципальных выборов:

- предупреждение;
- отказ в регистрации кандидата (списка кандидатов);
- отмена регистрации кандидата (списка кандидатов);
- признание итогов голосования, результатов выборов недействительными;
- отмена решения о признании кандидата избранным;
- расформирование избирательной комиссии¹.

Вышеуказанные меры конституционно-правовой ответственности, а также основания их применения регламентируются избирательным законодательством. Вместе с тем следует отметить, что в юридической литературе понятие и содержание конституционно-правовой ответственности трактуются неоднозначно: не все указанные санкции рассматриваются как меры конституционно-правовой ответственности в каждом конкретном случае их применения. Представляется, что о конституционно-правовой ответственности мы можем говорить в том случае, когда виновное нарушение лицом норм избирательного права влечет для него негативные правовые последствия, которые он должен претерпеть.

Конечно, надо учитывать, что конституционно-правовая ответственность имеет ярко выраженный политический характер, а в ряде случаев тесно связана с моральной ответственностью. Так, основания

и порядок вынесения **предупреждения** кандидату, избирательному объединению установлены п. 5¹ ст. 20 рамочного Федерального закона. Он предусматривает, что в случае нарушения указанными субъектами этого Федерального закона соответствующая избирательная комиссия вправе вынести им предупреждение, которое доводится до сведения избирателей через СМИ или иным способом. Таким образом, предупреждение является, прежде всего, морально-правовой санкцией, главной задачей которой является предание огласке фактов соответствующих правонарушений, что объективно может повлиять на волеизъявление избирателей, поэтому для соответствующего кандидата, избирательного объединения данное предупреждение влечет, прежде всего, определенные негативные последствия морального и политического характера. Но это не умаляет и правовой характер предупреждения как конституционно-правовой санкции. Кроме того, эта санкция выступает одновременно в качестве профилактической меры, нацеленной на обеспечение соблюдения участниками избирательного процесса требований закона. Поэтому отказ рассматривать предупреждение как меру правовой ответственности не представляется оправданным.

Следующая мера конституционно-правовой ответственности — **отказ в регистрации кандидата, списка кандидатов, исключение кандидата из списка кандидатов по решению избирательной комиссии**. Данные санкции, установленные п. 24—26 ст. 38 рамочного Федерального закона, применяются на одном из этапов избирательного процесса — в течение периода выдвижения и регистрации кандидатов, т. е. имеют ограниченный период действия.

Следует обратить внимание, что в ряде случаев отказ в регистрации кандидата (списка кандидатов) в юридической литературе квалифицируют как применение не конституционно-правовой санкции, а правообеспечительной или правосстановительной меры. Она направлена на обеспечение восстановления правопорядка, безусловное выполнение в конкретных правоприменительных ситуациях соответствующих юридических требований. Здесь основанием отказа в регистрации выступает не правонарушение, а сам объективный юридический факт несоответствия (противоречия) определенным требованиям закона статуса, состояния, результата действия субъекта вы-

боров. Отказ в регистрации как правосстановительная мера воздействия применяется, например, в случаях отсутствия у кандидата пассивного избирательного права, отсутствия необходимых для регистрации документов, недостаточного количества представленных достоверных и действительных подписей избирателей, регистрации кандидата в ином избирательном округе и др.¹ В то же время необходимо иметь в виду, что все вышеуказанные составы могут при наличии факта виновного противоправного деяния участников избирательного процесса являться составами конституционно-правового деликта. В этом случае отказ в регистрации кандидата, списка кандидатов является мерой конституционно-правовой ответственности. Таким образом, следует констатировать, что в одних случаях указанная мера может выступать как санкция конституционно-правовой ответственности (попытка зарегистрироваться в качестве кандидата с умышленным использованием в этих целях незаконных способов), а в других случаях как правообеспечительная мера.

Отмена регистрации также является мерой конституционно-правовой ответственности соответствующих субъектов выборов. Она применяется судом в случае, если регистрация кандидата, списка кандидатов состоялась в нарушение установленного порядка. Основания ее применения определены п. 5 ст. 76 рамочного Федерального закона. Например, использование кандидатом, избирательным объединением в целях достижения определенного результата на выборах денежных средств помимо средств собственного избирательного фонда, если их сумма превысила 5% от предельного размера расходования средств избирательного фонда, установленного законом; превышение предельного размера расходования средств избирательного фонда, установленного законом, более чем на 5%; использование кандидатами, руководителями избирательных объединений преимуществ должностного или служебного положения и ряд других.

Отмена регистрации кандидата, списка кандидатов может выполнять те же функции, что и другая мера ответственности — отказ в регистрации, в случае, когда регистрация отменяется в связи с вновь открывшимися обстоятельствами, являющимися основанием для отказа в регистрации (подп. «а» п. 5 ст. 76 рамочного Федерального закона).

Отмена регистрации кандидата, списка кандидатов не тожде-

ственна аннулированию регистрации этих же субъектов выборов. В последнем случае применяются не меры конституционно-правовой ответственности, а правообеспечительные меры. Материальное различие между отменой и аннулированием регистрации состоит в том, что основаниями для аннулирования регистрации являются объективные юридические факты, а не правонарушения. Процессуальное различие проявляется в том, что аннулирование регистрации осуществляется комиссией, тогда как отмена регистрации — только в судебном порядке.

Рассмотрим случаи, когда возможно **признание недействительными итогов голосования, результатов муниципальных выборов.** Так, согласно ст. 77 рамочного Федерального закона, если при проведении голосования или установлении итогов голосования были допущены нарушения указанного Федерального закона, иного закона, регламентирующих проведение выборов, вышестоящая комиссия до установления ею итогов голосования, определения результатов выборов может отменить решение нижестоящей комиссии об итогах голосования, о результатах выборов и принять решение о повторном подсчете голосов, а если допущенные нарушения не позволяют с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей — о признании итогов голосования, результатов выборов недействительными.

Статья 77 рамочного Федерального закона предусматривает **судебный порядок отмены решения избирательной комиссии об итогах голосования, о результатах выборов после установления итогов голосования, определения результатов выборов вышестоящей комиссией.** О своем обращении в суд с заявлением об отмене итогов голосования, результатов выборов соответствующая комиссия информирует комиссию, организующую выборы.

Судом может быть принято решение о внесении изменений в протокол комиссии об итогах голосования, о результатах выборов и (или) сводную таблицу. В этом случае избирательная комиссия, составившая данные протокол и (или) сводную таблицу, составляет новый протокол об итогах голосования, о результатах выборов с отметкой: «Повторный» и(или) новую сводную таблицу с отметкой: «Повторная».

Суд, отменив решение комиссии об итогах голосования, о результатах выборов, может принять решение о проведении повторного подсчета голосов избирателей, если при проведении голосования или установлении его итогов, определении результатов выборов были допущены нарушения рамочного Федерального закона. В случае, если допущенные нарушения не позволяют с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей, суд может признать итоги голосования, результаты выборов недействительными.

Основанием для отмены судом решения избирательной комиссии о результатах соответствующих выборов после определения результатов выборов являются, в частности, следующие установленные судом обстоятельства:

— кандидат, признанный избранным, избирательное объединение, выдвинувшее список кандидатов, допущенный к распределению депутатских мандатов, израсходовали на проведение своей избирательной кампании помимо средств собственного избирательного фонда средства в размере, составляющем более чем 10% от предельного размера расходования средств избирательного фонда, установленного законом;

— кандидат, признанный избранным, избирательное объединение, выдвинувшее список кандидатов, допущенный к распределению депутатских мандатов, осуществляли подкуп избирателей, и указанное нарушение не позволяет выявить действительную волю избирателей;

— кандидат, признанный избранным, избирательное объединение, выдвинувшее список кандидатов, допущенный к распределению депутатских мандатов, при проведении агитации вышли за рамки ограничений, предусмотренных п. 1 ст. 56 рамочного Федерального закона, что не позволяет выявить действительную волю избирателей;

— кандидат, признанный избранным, руководитель избирательного объединения, выдвинувшего список кандидатов, допущенный к распределению депутатских мандатов, использовали преимущества должностного или служебного положения, и указанное нарушение не позволяет выявить действительную волю избирателей.

Применительно к институту признания итогов голосования, результатов выборов недействительными, как и в ранее рассмотренных случаях, необходимо различать конституционно-правовую санкцию и

правообеспечительные меры.

Критерием для разграничения является юридическая природа основания их применения.

Если это противоправное деяние соответствующего участника избирательного процесса и применяемые меры имеют характер налагаемого на него правового ограничения — имеет место юридическая ответственность.

Если выбытие кандидата или избирательного объединения, одержавших в соответствии с протоколом комиссии победу на выборах, из политической кампании является следствием нарушений избирательных прав граждан, имевших место, не связанных с виновными противоправными действиями указанных субъектов, речь идет о правообеспечительных мерах. В этом случае неблагоприятные последствия для кандидата, избирательного объединения наступают не в силу их вины, а в связи с необходимостью защиты более значимых конституционных ценностей — достоверности волеизъявления субъекта публичного властвования — избирателей.

Большинство предусмотренных ст. 77 рамочного Федерального закона оснований признания результатов выборов недействительными содержат оценочный критерий: невозможность определить действительную волю избирателей. Этот критерий применяется судом на основе оценки представленных доказательств, свидетельствующих о массовом, масштабном характере имевших место правонарушений.

Стоит полагать, что не могут быть признаны недостоверными результаты волеизъявления избирателей, если нарушения избирательного законодательства затронули незначительное число граждан. Нельзя согласиться с правоприменителями, которые трактуют любое нарушение избирательных прав граждан, даже самое малозначимое, как искажение действительной воли избирателей.

Помимо отмены итогов голосования, результатов выборов, что влияет на окончательные результаты народного волеизъявления в форме избрания или неизбрания лица на выборную муниципальную должность, рамочный Федеральный закон предусматривает случай, когда может быть отменено само решение избирательной комиссии о признании кандидата избранным (без признания результатов выборов недействительными). Так, организующая выборы комиссия отменяет

свое решение о признании избранным кандидата, набравшего необходимое для избрания число голосов избирателей либо признанного избранным по результатам голосования за список кандидатов, если он не позднее чем в течение семи дней со дня официального опубликования общих результатов выборов не представит в комиссию копию приказа (распоряжения) об освобождении его от обязанностей, несовместимых со статусом депутата, выборного должностного лица местного самоуправления, либо копии документов, удостоверяющих подачу в установленный срок заявления об освобождении от указанных обязанностей¹.

Мерой конституционно-правовой ответственности, которая применяется к коллективному субъекту выборов — избирательной комиссии, является **расформирование соответствующей комиссии** (ст. 31 рамочного Федерального закона).

Основания для применения вышеуказанной санкции могут быть следующими:

— нарушение комиссией избирательных прав граждан, повлекшее за собой признание ЦИК России, избирательной комиссией субъекта РФ в порядке, установленном рамочным Федеральным законом, иным законом (в том числе на основании решения суда), недействительными итогов голосования на соответствующей территории либо результатов выборов;

— неисполнение комиссией решения суда или вышестоящей комиссии, решений избирательной комиссии субъекта РФ, избирательной комиссии муниципального района, принятых в соответствии с п. 7 ст. 75 рамочного Федерального закона;

— невыполнение комиссией обязанности по назначению выборов, повлекшее за собой назначение выборов временной избирательной комиссией в соответствии с п. 9 ст. 10 рамочного Федерального закона.

С заявлением в суд о расформировании ИКМО, окружной избирательной комиссии по выборам в представительный орган муниципального образования, ТИК, участковой избирательной комиссии вправе обратиться группа депутатов численностью не менее одной трети от общего числа депутатов соответствующего законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, ли-

бо группа депутатов любой из избираемых палат указанного органа численностью не менее одной трети от общего числа депутатов этой палаты, либо группа депутатов соответствующего представительного органа муниципального образования численностью не менее одной трети от общего числа депутатов этого органа, либо ЦИК России, либо избирательная комиссия субъекта РФ, а с заявлением о расформировании избирательной комиссии поселения также соответствующая избирательная комиссия муниципального района.

При этом заявление в суд о расформировании комиссии, организующей выборы, может быть подано в период после окончания избирательной кампании, но не позднее чем через три месяца со дня ее окончания. Заявление в суд о расформировании иной комиссии может быть подано не позднее чем за 30 дней до дня голосования либо после окончания избирательной кампании, но не позднее чем через три месяца со дня появления оснований для расформирования комиссии.

Уголовная ответственность за нарушение избирательных прав граждан РФ наступает за совершение общественно опасных нарушений избирательных прав граждан РФ, причиняющих существенный вред охраняемым законом общественным отношениям в сфере выборов¹.

Уголовная ответственность по действующему УК РФ установлена, в частности, за:

— воспрепятствование свободному осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий, в частности вмешательство с использованием должностного или служебного положения в осуществление избирательной комиссией ее полномочий, установленных законодательством о выборах, с целью повлиять на ее решения, а именно требование или указание должностного лица по вопросам регистрации кандидатов, списков кандидатов, подсчета голосов избирателей и по иным вопросам, относящимся к исключительной компетенции избирательной комиссии, равно как и неправомерное вмешательство в работу ГАС «Выборы» (ст. 141 УК РФ);

— нарушение порядка финансирования избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, в частности оказание финансовой (материальной) поддержки в крупных размерах избирательной кампании кандидата, избирательного объединения помимо средств

избирательного фонда, внесение пожертвований в крупных размерах в избирательный фонд, через подставных лиц. Крупным размером признаются размер суммы денег, стоимость имущества или выгод имущественного характера, которые превышают одну десятую предельной суммы всех расходов средств избирательного фонда соответственно кандидата, избирательного объединения, установленной законодательством о выборах на момент совершения деяния, но при этом составляют не менее 1 млн руб. (ст. 141¹ УК РФ);

— фальсификацию избирательных документов, в том числе подделку подписей избирателей (ст. 142 УК РФ);

— фальсификацию итогов голосования, в том числе включение неучтенных бюллетеней в число бюллетеней, использованных при голосовании, либо представление заведомо неверных, сведений об избирателях, либо заведомо неправильное составление списков избирателей, либо фальсификацию подписей избирателей в списках избирателей, либо порчу бюллетеней, приводящую к невозможности определить волеизъявление избирателей, либо заведомо неправильный подсчет голосов избирателей либо заведомо неправильное установление итогов голосования определение результатов выборов (ст. 142' УК РФ).

За соответствующие виды правонарушений в сфере избирательного процесса установлена **административная ответственность**.

КоАП РФ предусматривает в общей сложности 34 состава соответствующих административных правонарушений (ст. 5.1, 5.3-5.25, 5.45-5.52 и 5.56)¹.

Рассмотрим **порядок возбуждения дел об административных правонарушениях**.

Согласно ст. 28.1 КоАП РФ поводами к возбуждению дела об административном правонарушении являются:

— непосредственное обнаружение должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях², достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения;

— поступившие из правоохранительных органов, а также из других государственных органов, органов местного самоуправления, общественных объединений материалы, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения;

— сообщения и заявления физических и юридических лиц, а также сообщения в СМИ, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения.

Указанные материалы, сообщения, заявления подлежат рассмотрению должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях.

Дело об административном правонарушении считается возбужденным с момента:

— составления протокола об административном правонарушении или вынесения прокурором постановления о возбуждении дела об административном правонарушении;

— вынесения определения о возбуждении дела об административном правонарушении при необходимости проведения административного расследования, предусмотренного ст. 28.7 КоАП РФ.

В случае отказа в возбуждении дела об административном правонарушении при наличии соответствующих материалов, сообщений, заявлений должностным лицом, рассмотревшим указанные материалы, сообщения, заявления, выносится мотивированное определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении.

В протоколе об административном правонарушении (ст. 28.2 КоАП РФ) указываются дата и место его составления, должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол, сведения о лице, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, фамилии, имена, отчества, адреса места жительства свидетелей и потерпевших, если имеются свидетели и потерпевшие, место, время совершения и событие административного правонарушения, статья КоАП РФ, предусматривающая административную ответственность за данное административное правонарушение, объяснение физического лица или законного представителя юридического лица, в отношении которых возбуждено дело, иные сведения, необходимые для разрешения дела.

Протокол об административном правонарушении подписывается должностным лицом, его составившим, физическим лицом или законным представителем юридического лица, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении. В случае отказа названных лиц от подписания протокола в нем делается соответствующее

ющая запись. Физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении, а также потерпевшему вручается под расписку копия протокола об административном правонарушении.

Целесообразно, чтобы избирательные комиссии на основе вышеуказанных требований составили и утвердили своими решениями примерные формы протоколов об административных правонарушениях, а также других документов, составляемых членами избирательных комиссий в соответствии с КоАП РФ.

Согласно ст. 28.5 КоАП РФ протокол об административном правонарушении составляется **немедленно**¹ после выявления совершения административного правонарушения. В случае, если требуется дополнительное выяснение обстоятельств дела либо данных о физическом лице или сведений о юридическом лице, в отношении которых возбуждается дело об административном правонарушении, протокол об административном правонарушении составляется **в течение двух суток** с момента выявления административного правонарушения. В случае проведения административного расследования протокол об административном правонарушении составляется по окончании расследования в сроки, предусмотренные ст. 28.7 КоАП РФ.

Административное расследование проводится в случаях, если после выявления административного правонарушения осуществляются экспертиза или иные процессуальные действия, требующие значительных временных затрат. Решение о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования принимается должностным лицом, уполномоченным составлять протокол об административном правонарушении, в виде определения, а прокурором — в виде постановления немедленно после выявления факта совершения административного правонарушения.

В определении о возбуждении дела об административном правонарушении указываются дата и место составления определения, должность, фамилия и инициалы лица, составившего определение, повод для возбуждения дела об административном правонарушении, данные, указывающие на наличие события административного правонарушения, статья КоАП РФ, предусматривающая административную

ответственность за данное административное правонарушение.

Срок проведения административного расследования **не может превышать один месяц** с момента возбуждения дела об административном правонарушении. В исключительных случаях указанный срок может быть продлен на срок не более одного месяца. По окончании административного расследования составляется протокол об административном правонарушении либо выносится постановление о прекращении дела об административном правонарушении.

Следует отметить, что несоблюдение членами избирательных комиссий, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, порядка и сроков составления данных протоколов и проведения административного расследования нередко приводило к вынужденному прекращению производства по соответствующим делам. Действия членов комиссий обжаловались при этом, в том числе, в органы прокуратуры. Во избежание возникновения описанных ситуаций необходимо четкое уяснение соответствующими членами комиссий процессуальных требований КоАП РФ.

Рассмотрение дел об административных правонарушениях осуществляется в соответствии с гл. 29 КоАП РФ.

Глава 5

Особенности организации и проведения муниципальных выборов в муниципальных образованиях различных видов

§ 1. Особенности организации и проведения муниципальных выборов во вновь образованных муниципальных образованиях

Цель муниципальной реформы, начавшейся с принятием Закона об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 2003 г., — приближение власти к населению — реализовывалась в том числе через «дробление» существовавших по состоянию на 8 октября 2003 г. муниципальных образований, следствием чего стал резкий рост количества муниципальных образований в Российской Федерации¹. Согласно п. 1 ч. 1 ст. 85 названного Закона на органы государственной власти субъектов РФ была возложена обязанность по установлению (в соответствии с его требованиями к территориальной основе местного самоуправления) границ муниципальных образований и наделению муниципальных образований статусом городского, сельского поселения, городского округа, муниципального района до 1 марта 2005 г.² Результатом упорядочивания территориальной основы местного самоуправления в Российской Федерации стало более чем двукратное увеличение численности муниципальных образований за счет появления (используя терминологию Закона об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 2003 г.) так называемых вновь образованных муниципальных образований.

Правоприменительная практика в сфере организации и проведения выборов выявила отсутствие единого понимания содержания понятия **«вновь образованное муниципальное образование»**. Это обуслов-

лено некоторой некорректностью использования терминологии в гл. 12 указанного Закона. Например, в ч. 4 ст. 84 говорится о тех органах и должностных лицах, которые будут осуществлять соответствующие полномочия «на территориях **вновь образованных в соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 85** настоящего Закона муниципальных образований». Поскольку норма, на которую дается отсылка (п. 1 ч. 1 ст. 85), касается практически всех муниципальных образований, то это давало основание отдельным правоприменителям трактовать термин «вновь образованное муниципальное образование» расширительно: как **любое** муниципальное образование, границы которого устанавливались и которое наделялось соответствующим статусом в срок до 1 марта 2005 г.

Существовала также точка зрения, согласно которой под вновь образованными муниципальными образованиями понимались в том числе те, у которых произошло изменение границ, приведшее к существенному увеличению количества избирателей, либо которые были преобразованы. Эта точка зрения основывалась на положении абз. 5 ч. 1 ст. 84 указанного Закона о том, что в тех муниципальных образованиях, границы которых изменились таким образом, что это повлекло увеличение численности избирателей муниципального образования более чем на 10%, а также в преобразованных муниципальных образованиях формирование органов местного самоуправления производится в порядке, установленном ст. 85 указанного Закона, т. е. как для вновь образованных муниципальных образований.

Определение содержания данного понятия имело существенное практическое значение, поскольку от этого зависели порядок и сроки проведения муниципальных выборов в соответствующих муниципальных образованиях.

На наш взгляд, под вновь образованным муниципальным образованием следует понимать муниципальное образование, впервые появившееся на муниципальной карте субъекта РФ в переходный период муниципальной реформы (после 8 октября 2003 г.) исходя из требований рассматриваемого Закона к территориальной основе местного самоуправления.

Таким образом, муниципальные образования, границы которых изменились соответствующим образом, а также преобразованные муниципальные образования, как существовавшие до начала муници-

пальной реформы, лишь **приравнивались** ко вновь образованным муниципальным образованиям **в части формирования органов местного самоуправления** в силу произошедших в них серьезных территориальных изменений или изменений, связанных с объемом решаемых в них вопросов местного значения¹.

Очевидно, что организация и проведение выборов во вновь образованных муниципальных образованиях имеют свои особенности.

Законодатель прямо предписал, что во вновь образованных муниципальных образованиях, границы которых установлены и которые наделены соответствующим статусом до 1 марта 2005 г., органы местного самоуправления должны быть сформированы до **1 ноября 2005 г.**² В муниципальных образованиях, существовавших на 8 октября 2003 г., выборы органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления должны были проводиться в порядке и в сроки, установленные уставами муниципальных образований.

Единственным исключением из этого правила является случай, предусмотренный в абз. 10 ч. 3 ст. 84 рассматриваемого Закона: если на территории района, являющегося муниципальным образованием на 8 октября 2003 г., находится один населенный пункт или если в соответствии с положениями ст. 11 указанного Закона может быть образовано не более двух поселений, то не позднее 1 марта 2005 г. указанный населенный пункт наделяется статусом городского или сельского поселения либо территория указанного района наделяется статусом сельского поселения. Указанное муниципальное образование (район) подлежит упразднению с 1 января 2006 г. законом субъекта РФ. Вновь образованное поселение и территория района, не вошедшая в состав территории указанного поселения, включаются в состав территории указанного поселения, включаются в состав муниципального района. **Выборы в органы местного самоуправления вновь образованного поселения проводятся после окончания срока полномочий органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления указанного района**, которые с 1 января 2006 г. осуществляют полномочия по решению вопросов местного значения вновь образованного поселения в соответствии с данным Законом.

В соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 85 рассматриваемого Закона на орга-

ны государственной власти субъектов РФ, которые в переходный период муниципальной реформы выполняют весьма значимую для организации местного самоуправления роль, были возложены следующие обязанности:

до 31 марта 2005 г. установить законами субъектов РФ численность представительных органов первого созыва вновь образованных муниципальных образований и сроки их полномочий, которые не могут быть менее двух лет, определить порядок формирования представительных органов первого созыва вновь образованных муниципальных районов, **определить дату выборов** в представительные органы вновь образованных муниципальных образований, а также **обеспечить проведение указанных выборов в период до 1 ноября 2005 г.;**

до 31 марта 2005 г. установить законами субъектов РФ сроки полномочий, которые не могут быть менее двух лет, определить **дату выборов глав вновь образованных муниципальных образований**, в которых не принято решение о проведении референдума (схода граждан) по вопросу о структуре органов местного самоуправления, **обеспечить проведение указанных выборов в период до 1 ноября 2005 г.**

Согласно ч. 5 ст. 34 рассматриваемого Закона установление структуры органов местного самоуправления во вновь образованных или в преобразованных муниципальных образованиях возможно на местном референдуме (в муниципальном образовании с численностью населения менее 100 человек — на сходе граждан) в случае, если в течение одного месяца со дня вступления в силу закона субъекта РФ об установлении границ соответствующего муниципального образования выдвинута инициатива о проведении местного референдума (схода граждан). В тех случаях, когда структура органов местного самоуправления была определена на местном референдуме (сходе граждан), органам государственной власти субъектов РФ надлежало произвести определение даты выборов выборных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления до 30 апреля 2005 г.

Обобщение правоприменительной практики субъектов РФ по проведению местных референдумов в переходный период муниципальной реформы показало, что местные референдумы по вопросу определения структуры органов местного самоуправления были иницииро-

ваны и проведены только в двух субъектах РФ: в Республике Башкортостан (в 104 муниципальных образованиях) и в Тюменской области (в 269 муниципальных образованиях).

Таким образом, одной из главных задач, решаемых в переходный период муниципальной реформы, являлось формирование в период до 1 ноября 2005 г. органов местного самоуправления во вновь образованных муниципальных образованиях в границах, установленных до 1 марта 2005 г., с тем, чтобы эти органы могли приступить к решению вопросов местного значения с 1 января 2006 г.

Проведение выборов органов и должностных лиц местного самоуправления во вновь образованных муниципальных образованиях было обусловлено прежде всего процессом установления границ муниципальных образований. Следует отметить, что проведение муниципальных выборов в период установления границ муниципальных образований выявило необходимость введения законодательного запрета на проведение территориальной реорганизации муниципальных образований в период соответствующей избирательной кампании.

Очевидно, что изменение территории, на которой проводятся муниципальные выборы, в период кампании, является недопустимым, поскольку иначе могут возникнуть вопросы о легитимности депутатов, избранных по избирательным округам, образованным на территории, которая присоединяется к иному муниципальному образованию, либо об адекватности представительства населения присоединенных территорий, не имеющего своих представителей в органах местного самоуправления муниципального образования. Соответствующие нормы были внесены в рассматриваемый Закон Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ. Его ст. 12 и 13 были дополнены положениями о том, что закон субъекта РФ об изменении границ муниципального образования, о преобразовании муниципального образования не должен вступать в силу в период избирательной кампании по выборам органа местного самоуправления муниципального образования, в период кампании местного референдума¹.

В связи с необходимостью верно «исчислить» **дату принятия решения о назначении** муниципальных выборов во вновь образованных муниципальных образованиях потребовалась корректировка соответствующих норм Закона об общих принципах организации мест-

ного самоуправления в Российской Федерации 2003 г.

Дело в том, что изначально в п. 2 ч. 1 ст. 85 данного Закона (в ред. от 8 октября 2003 г.) в отношении органов государственной власти субъектов РФ использовался термин «назначают дату выборов» применительно к представительным органам муниципальных образований и термин «устанавливают дату выборов» применительно к главам муниципальных образований. Как отмечалось ранее, указанное решение органами государственной власти субъектов РФ должно было быть принято до 31 марта 2005 г., при этом выборы должны были быть проведены до 1 ноября 2005 г.

В то же время в соответствии с законодательством о выборах, действовавшим в период, когда законодателям в субъектах Российской Федерации надлежало принять решение о дате выборов во вновь образованных муниципальных образованиях, голосование на выборах в органы местного самоуправления должно было быть проведено не позднее чем через 80 дней и не ранее чем через 70 дней со дня принятия решения о назначении выборов (п. 2 ст. 10 рамочного Федерального закона). Таким образом, с учетом положения о недопустимости назначения голосования на нерабочий праздничный день, «предельной» датой проведения муниципальных выборов во вновь образованных муниципальных образованиях должно было стать 19 июня 2005 г.

Если же структура органов местного самоуправления вновь образованного муниципального образования или преобразованного муниципального образования была определена на местном референдуме (на сходе граждан) в порядке, установленном ч. 5 ст. 34 Закона об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 2003 г., назначение выборов выборных органов и выборных должностных лиц муниципальных образований должно быть осуществлено до 30 апреля 2005 г. Следовательно, указанные выборы, с учетом требования упомянутого выше положения п. 2 ст. 10 рамочного Федерального закона, должны быть проведены до 17 июля 2005 г.

В то же время, учитывая традиционно низкие показатели явки избирателей на проводимые в летний период выборы, нежелательность весьма протяженного периода «двоевластия», когда на территориях, на которых функционируют вновь образованные муниципальные об-

разования, еще продолжали бы до 1 января 2006 г. действовать органы местного самоуправления, а также уже начинали бы свою деятельность органы местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований, в целях проведения выборов во вновь образованных муниципальных образованиях до 30 октября 2005 г. включительно Федеральным законом от 28 декабря 2004 г. № 186-ФЗ были внесены необходимые изменения в п. 2 ч. 1 ст. 85 Закона об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 2003 г. Их суть заключалась в разграничении «определения» даты выборов, которое должно было состояться до 31 марта 2005 г., и «назначения» выборов, которое должно было производиться в соответствии с нормами специального законодательства — законодательства РФ о выборах и референдумах.

Результатом стало массовое проведение выборов во вновь образованных муниципальных образованиях осенью 2005 г.

Так, в 58 субъектах Российской Федерации эти выборы были намечены на октябрь 2005 г.: 2 октября 2005 г. — в 9 субъектах РФ, 9 октября 2005 г. — в 16, 16 октября 2005 г. — в 12, 23 октября 2005 г. — в 11, 30 октября 2005 г. — в 10 субъектах РФ.

В отношении вопроса о том, кто является **субъектом права назначения муниципальных выборов во вновь образованных муниципальных образованиях**, следует отметить следующее.

Из положений абз. 1—4 п. 2 ч. 1 ст. 85 Закона об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 2003 г., а также ст. 23 Закона об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 1995 г. и ст. 10 рамочного Федерального закона следует, что прерогатива определения органа (должностного лица), уполномоченного назначить первые, проводимые в 2005 г., муниципальные выборы во вновь образованных муниципальных образованиях принадлежит законодателю субъекта РФ. При этом порядок и форма принятия решения о назначении указанных выборов должны регулироваться регламентом уполномоченного органа, иным правовым актом, устанавливающим процедуру принятия соответствующего решения данным органом или уполномоченным должностным лицом.

В соответствии с Законом об общих принципах организации мест-

ного самоуправления в Российской Федерации 2003 г. до 1 ноября 2005 г. во вновь образованных муниципальных образованиях должны были быть избраны как представительные органы, так и главы муниципальных образований. В этой связи в избирательной практике возникал вопрос о необходимости соблюдения **очередности при проведении первых выборов в органы местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований**. Высказывалась точка зрения, что статус главы муниципального образования согласно ч. 2 ст. 36 вышеназванного Закона закрепляется в уставе муниципального образования, а принятие устава в соответствии с его ст. 35, 44, 84 является прерогативой представительного органа муниципального образования. Из этого следовало, что логичным является вначале провести выборы депутатов представительного органа, а затем, после принятия этим органом устава муниципального образования, — выборы главы данного муниципального образования.

До внесения Федеральным законом от 28 декабря 2004 г. № 186-ФЗ соответствующего уточнения в абз. 2 п. 2 ч. 1 ст. 85. Закона об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 2003 г. о том, что **избранный глава муниципального образования возглавляет представительный орган муниципального образования, если иное не будет установлено уставом муниципального образования**, применение вышеуказанной схемы являлось возможным, хотя не обязательным.

Из положений Закона об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 2003 г. не вытекало обязательных предписаний о проведении муниципальных выборов во вновь образуемых муниципальных образованиях с соблюдением какой-либо очередности. Вместе с тем установление очередности указанных выборов позволило бы учесть предусмотренную п. 2 ч. 2 ст. 36 указанного Закона возможность осуществления избранным посредством прямых выборов главой муниципального образования полномочий либо председателя представительного органа муниципального образования, либо главы местной администрации. Следовательно, проведение выборов главы вновь образованного муниципального образования после принятия представительным органом устава муниципального образования помогало бы избирателям сделать более осознанный выбор с

учетом его статуса в структуре органов местного самоуправления, объема его полномочий.

Внесение Федеральным законом от 28 декабря 2004 г. № 186-ФЗ соответствующего вышеприведенного изменения устранило правовой пробел, а также показало, что федеральный законодатель рассматривает в качестве приоритетной такую организационную модель местного самоуправления во вновь образованных муниципальных образованиях, в которой глава муниципального образования руководит представительным органом муниципального образования, а исполнительно-распорядительный орган муниципального образования возглавляет глава местной администрации, замещающий должность по контракту.

Порядок и сроки проведения выборов во вновь образованных муниципальных образованиях федеральным законодателем были распространены также на три следующих случая (ч. 1 ст. 84 Закона об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 2003 г.):

изменения границ муниципального образования, повлекшего увеличение численности избирателей муниципального образования более чем на 10%;

преобразования муниципального образования;

продления или сокращения законом субъекта РФ или нормативным правовым актом органа местного самоуправления сроков полномочий органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления в целях совмещения дня голосования на выборах указанных органов и должностных лиц с днем голосования на иных выборах в порядке, установленном рамочным Федеральным законом.

В связи с последним из указанных случаев следует отметить, что необходимость проведения выборов во вновь образованных муниципальных образованиях оказала влияние на правовое регулирование **института совмещения выборов** в законодательстве о выборах. Первоначальная редакция ст. 82 рамочного Федерального закона, действовавшая с 25 июня 2002 г., допускала в порядке исключения возможность продления или сокращения срока полномочий органов власти только в целях совмещения выборов до 1 мая 2004 г. Продление указанного периода не предусматривалось.

Вместе с тем предстоящее в связи с муниципальной реформой проведение массовых выборов в органы местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований выявило необходимость совмещения дня голосования на указанных выборах с днем голосования на иных выборах. Федеральный закон от 12 августа 2004 г. № 99-ФЗ установил ряд случаев, в которых допускалось продление или сокращение сроков полномочий органов местного самоуправления в целях совмещения дня голосования не более чем на один год. При этом все вышеуказанные выборы должны были быть проведены до 1 ноября 2005 г.

Следует отметить, что акты о продлении или о сокращении сроков полномочий органов местного самоуправления, принятые в соответствии с Федеральным законом от 12 августа 2004 г. № 99-ФЗ, весьма часто оспаривались в судах общей юрисдикции. Конституционность соответствующих законоположений была оценена Конституционным Судом РФ.

Так, в определении Конституционного Суда РФ от 12 июля 1995 г. № 309-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Бриккера Владимира Михайловича на нарушение его конституционных прав статьей 82 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Законом Нижегородской области «О совмещении выборов, продлении или сокращении сроков полномочий органов местного самоуправления в Нижегородской области» было отказано в принятии к рассмотрению данной жалобы.

По мнению заявителя, избранного главой местного самоуправления — мэром г. Дзержинска Нижегородской области на срок до 29 сентября 2006 г., оспариваемые законоположения ограничивали его конституционное право участвовать в управлении делами государства. Они сокращали на 11 месяцев установленный Уставом муниципального образования срок полномочий, на который он был избран, а также нарушали избирательные права его и других граждан, их право участвовать в свободных периодических выборах в представительный орган местного самоуправления, поскольку продлевали на семь месяцев установленный Уставом муниципального образования срок полномочий, на который были избраны депутаты Городской Думы г.

Дзержинска, что противоречит ст. 3, 12, 18, 19 (ч. 1), 32 (ч. 1 и 2), 55 (ч. 3), 131 и 132 Конституции РФ.

В этой связи Конституционным Судом РФ было подчеркнуто, что «Федеральный закон от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» внес существенные изменения в принципы территориальной организации местного самоуправления, в систему функций и полномочий органов местного самоуправления. Изменение границ и преобразование муниципальных образований в соответствии с его требованиями влечет за собой проведение выборов в органы местного самоуправления вновь образованных многочисленных муниципальных образований. В связи с реформированием местного самоуправления Федеральным законом от 12 августа 2004 года № 99-ФЗ были внесены изменения в статью 82 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и в статью 84 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», согласно которым допускается не более чем на один год продление или сокращение сроков полномочий органов местного самоуправления в целях совмещения дня голосования на выборах в органы местного самоуправления с днем голосования на выборах в органы местного самоуправления муниципальных образований, вновь образованных в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»; на выборах в органы местного самоуправления муниципальных образований в субъекте Российской Федерации; на выборах в органы местного самоуправления одного и того же муниципального образования; на выборах в органы местного самоуправления с днем голосования на выборах в органы государственной власти субъекта Российской Федерации.

Такое регулирование не направлено на ограничение самостоятельности местного самоуправления, права граждан на осуществление местного самоуправления, права избирать и быть избранными в органы местного самоуправления. **Совмещение муниципальных выборов посредством продления или сокращения сроков полномочий органов местного самоуправления и проведение их не позднее 1**

ноября 2005 года имеет целью синхронизировать переход системы местного самоуправления в обновленный правовой статус и представляет собой временную меру, рассчитанную только на переходный период муниципальной реформы для организации местного самоуправления в соответствии с требованиями Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и проведения выборов в органы местного самоуправления в переходный период с учетом местных условий. Это временное регулирование не изменяет положений уставов муниципальных образований о сроках полномочий органов и выборных должностных лиц местного самоуправления, не препятствует реализации гражданами права участвовать в управлении делами государства и избирательных прав и **не может быть признано противоречащим Конституции Российской Федерации».**

Следует отметить, что в новой редакции ст. 82 рамочного Федерального закона был существенно расширен предмет указанной статьи. Так, в ней предусматривалась возможность принятия решения о продлении полномочий соответствующих органов **вне связи** с целью совмещения выборов. В частности, в п. 3 ст. 82 указанного Закона допускалось продление сроков полномочий органов местного самоуправления муниципальных образований, существовавших на 8 октября 2003 г., границы которых были изменены либо которые преобразованы в порядке, установленном ст. 84 Закона об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 2003 г.

Иными словами, в тех муниципальных образованиях, территория которых подвергалась территориальной реорганизации в форме либо изменения границ, влекущего увеличение числа избирателей, либо преобразования, выборы в которых следовало провести до 1 ноября 2005 г., и при этом срок полномочий действовавших органов местного самоуправления заканчивался таким образом, что это влекло необходимость проведения очередных выборов и формирование на этих очередных выборах органов местного самоуправления на непродолжительный период времени (до 1 января 2006 г.), **во избежание проведения таких очередных выборов разрешалось продлить срок полномочий органов местного самоуправления в «умирающем», ис-**

чежающем в прежних границах муниципальном образовании, до 1 января 2006 г.

В правоприменительной практике возникал вопрос о необходимости согласования органами государственной власти субъектов РФ вопросов о продлении или сокращении сроков полномочий органов местного самоуправления с этими органами местного самоуправления.

В соответствии со ст. 82 рамочного Федерального закона при принятии соответствующих законов субъектов РФ согласование вопросов продления или сокращения полномочий органов местного самоуправления с органами, чьи полномочия продлеваются или сокращаются, не является обязательным. Такой подход согласуется с концепцией гл. 12 Закона об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 2003 г., в соответствии с которой основная роль при формировании организационно-правовой и территориальной основы местного самоуправления в переходный период муниципальной реформы принадлежит органам государственной власти субъектов.

Следует подчеркнуть, что продление или сокращение сроков полномочий органов местного самоуправления в целях совмещения дня голосования на муниципальных и (или) иных выборах, предусмотренное п. 1 ст. 82 рамочного Федерального закона, возможно только в отношении тех органов местного самоуправления, сроки полномочий которых истекали после вступления в силу указанной ст. 82 в ред. Федерального закона от 12 августа 2004 г., т. е. **после 14 августа 2004 г.** Очевидно также, что решение о продлении срока полномочий органов местного самоуправления не может быть принято после окончания периода, когда в соответствии с законодательством о выборах должно быть принято решение о назначении соответствующих выборов. Принятие закона субъекта РФ о продлении срока полномочий органа местного самоуправления в вышеуказанных случаях не будет являться правомерным. Иное по существу означало бы легализацию нарушения принципа обязательности выборов.

В избирательной практике возникал вопрос о возможном количестве совмещенных дней голосования при продлении или сокращении полномочий органов местного самоуправления. Исходя из

того, что ст. 82 Закона об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 2003 г. не содержит обязательного требования о совмещении выборов органов местного самоуправления во всех муниципальных образованиях субъекта РФ в один день, представляется, что для проведения этих выборов могли быть установлены один или несколько совмещенных дней голосования (до 1 ноября 2005 г.).

В отношении **возможности продления или сокращения сроков полномочий органов местного самоуправления с целью совмещения выборов этих органов с проводимыми повторными выборами** следует отметить следующее. В ст. 82 рамочного Федерального закона возможность продления или сокращения сроков полномочий органов местного самоуправления предусмотрена для проведения основных (очередных) выборов в органы местного самоуправления, в то время как сроки проведения повторных выборов регулируются специальной ст. 71 указанного Закона. Вместе с тем в пределах законодательно установленного срока проведения повторных выборов совмещение дня голосования на этих выборах с днем голосования на иных выборах до 1 ноября 2005 г. не противоречило рамочному Федеральному закону и являлось допустимым.

В ходе проводимой муниципальной реформы многие субъекты РФ столкнулись с проблемой **формирования избирательных комиссий муниципальных образований** для подготовки и проведения выборов в органы местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований. В связи с отсутствием в указанных муниципальных образованиях представительных органов, которые должны были бы сформировать соответствующие избирательные комиссии, был поставлен вопрос о возможности осуществления полномочий этих ИКМО другими избирательными комиссиями, в том числе ТИК.

В соответствии с п. 1 ст. 24 рамочного Федерального закона ИКМО является избирательной комиссией, организующей подготовку и проведение выборов в органы местного самоуправления. Согласно п. 4 указанной статьи полномочия ИКМО могут по решению соответствующей избирательной комиссии субъекта РФ возлагаться на ТИК. Однако такое решение должно быть принято на основании обращения представительного органа местного самоуправления того муници-

пального образования, в котором создается данная ИКМО. Следовательно, в случае отсутствия или неправомотности состава данного представительного органа указанная норма оказывалась нереализуемой.

Таким образом, в рамочном Федеральном законе, принятом в 2002 г., естественным образом не могли быть учтены массовое появление вновь образованных муниципальных образований и необходимость проведения в них в довольно сжатые сроки многочисленных выборов. В связи с этим в переходный период муниципальной реформы в законодательстве о выборах были выявлены правовые пробелы, связанные с определением субъектов права формирования избирательных комиссий, утверждения схемы избирательных округов во вновь образованных муниципальных образованиях.

Исходя из тезиса о ведущей роли органов государственной власти субъектов РФ в переходный период муниципальной реформы, правоприменительной практикой был выработан следующий подход. В тех случаях, когда в результате реорганизации муниципальных образований органы местного самоуправления отсутствуют или оказываются неправомотными принимать решения, связанные с осуществлением основных этапов муниципальной реформы, такие решения должны приниматься органами государственной власти субъектов РФ. Это в полной мере относится в том числе к подготовке и проведению выборов в органы местного самоуправления. Данный подход являлся временным, применяемым только до формирования правомочных органов местного самоуправления.

Таким образом, в переходный период муниципальной реформы при отсутствии или неправомотности состава представительных органов муниципальных образований являлось возможным возложение законом субъекта РФ полномочий избирательных комиссий, организующих подготовку и проведение выборов в соответствующие органы местного самоуправления, на постоянно действующие территориальные избирательные комиссии. При этом принятие указанного закона субъекта РФ рассматривалось как установление дополнительных гарантий избирательных прав граждан в соответствии с п. 3 ст. 1 рамочного Федерального закона.

Вышеописанный подход нашел законодательное закрепление при

внесении Федеральным законом от 28 декабря 2004 г. № 186-ФЗ соответствующих изменений в Закон об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 2003 г.¹

Так, в целях обеспечения подготовки и проведения выборов в органы местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований законодателям субъектов РФ была предоставлена возможность предусмотреть:

формирование избирательных комиссий вновь образованных муниципальных районов и городских округов законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ, формирование избирательных комиссий вновь образованных городских и сельских поселений представительным органом муниципального района, в состав которого входят указанные поселения;

возложение полномочий избирательных комиссий вновь образованных муниципальных образований на ТИК;

осуществление ТИК отдельных полномочий, связанных с обеспечением деятельности избирательной комиссии субъекта РФ по формированию избирательных комиссий вновь образованных муниципальных образований в соответствии с рамочным Федеральным законом;

утверждение схемы избирательных округов для проведения выборов во вновь образованных муниципальных районах, городских округах законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ либо избирательной комиссией, организующей выборы;

утверждение схемы избирательных округов для проведения выборов во вновь образованных городских и сельских поселениях представительным органом муниципального района, в состав которого входят указанные поселения, либо избирательной комиссией, организующей выборы.

Внесенные изменения привели к следующим последствиям. Во-первых, они определили две основные модели организации системы избирательных комиссий на муниципальных выборах, реализованные в ходе массовых муниципальных выборов в 2005 г.: 1) когда полномочия организующей выборы во вновь образованных муниципальных образованиях комиссии возлагались на ТИК и 2) когда для организа-

ции соответствующих муниципальных выборов формировалась ИКМО соответствующего уровня.

Во-вторых, впервые при формировании избирательных органов (а также при решении вопроса об утверждении схемы избирательных округов) была учтена закрепленная в Законе об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 2003 г. двухуровневая организация местного самоуправления. (В том случае, если избирательная комиссия не формировалась соответствующим органом представительной власти в установленный законодательством срок, начинал применяться гарантийный механизм, согласно которому правомочие по формированию этих избирательных комиссий переходило к избирательным комиссиям соответствующего уровня в соответствии с п. 7 ст. 22 рамочного Федерального закона.)

В-третьих, необходимость оптимизации существующей в Российской Федерации системы избирательных комиссий в условиях резкого увеличения количества муниципальных образований, с учетом технической оснащенности избирательных комиссий, профессиональной подготовки их кадров объективно привела к рассмотрению ТИК, являющихся государственными органами субъектов РФ, в качестве базовых звеньев избирательной комиссии при проведении муниципальных выборов. Это впервые было закреплено на федеральном законодательном уровне.

На этой основе законодатель субъекта РФ получил возможность не формировать ИКМО (что сопряжено с значительными трудностями подбора кандидатур в состав избирательных комиссий в большом количестве муниципальных образований с учетом установленных в законодательстве о выборах ограничений и т. д.), а использовать потенциал ТИК, функционирующих в субъекте РФ.

В тех случаях, когда избирательной комиссии субъекта РФ предстояло формировать избирательные комиссии десятков, а то и сотен муниципальных образований в соответствии с п. 7 ст. 22 рамочного Федерального закона, федеральный законодатель предоставил правовую возможность территориальным комиссиям оказывать избирательной комиссии субъекта РФ помощь организационного характера, например в подборе кандидатур в состав избирательных комиссий вновь образованных муниципальных образований.

В-четвертых, на федеральном законодательном уровне был определен субъект права утверждения избирательных округов во вновь образованных муниципальных образованиях: соответствующий представительный орган либо организующая данные выборы избирательная комиссия.

Рассматриваемыми новациями подчеркивалась ведущая роль представительных органов власти в системе государственных и муниципальных органов.

Особенности организации и проведения муниципальных выборов во вновь образованных муниципальных образованиях проявились в определении **сроков приема предложений по составу избирательных комиссий** таких муниципальных образований. Как следует из п. 8 ст. 22 рамочного Федерального закона, сроки формирования и сроки приема предложений по составу ИКМО устанавливаются законом субъекта РФ. При этом, если избирательная комиссия действует на постоянной основе, сроки приема указанных предложений должны составлять не менее 30 дней, а для иных комиссий — не менее 10 дней. Однако в связи с тем, что во вновь образованных муниципальных образованиях отсутствуют и до проведения первых муниципальных выборов не могут быть приняты правовые акты, определяющие правовой статус избирательных комиссий этих муниципальных образований, в период подготовки и проведения указанных выборов регулирование правового статуса данных избирательных комиссий исходя из концепции гл. 12 Закона об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 2003 г. в полном объеме должно было осуществляться законом субъекта РФ.

Специфической чертой выборов во вновь образованных муниципальных образованиях является их **финансовое обеспечение за счет бюджетов вышестоящего уровня**. Так, в соответствии с п. 6 ч. 1 ст. 85 и п. 1 ч. 8 ст. 85 Закона об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 2003 г. финансирование выборов во вновь образованных муниципальных районах, а также вновь образованных в указанных районах городских, сельских поселениях должно осуществляться за счет средств, предусмотренных в законах субъектов РФ на 2005 г. А также за счет средств, предусмотренных в бюджетах являвшихся муниципальными образованияами на 8 октября

2003 г. районов на 2005 г., для проведения выборов во вновь образованных городских, сельских поселениях, расположенных в границах территорий соответствующих районов.

Специфика организации и проведения выборов во вновь образованных муниципальных образованиях, которые должны были состояться до 1 ноября 2005 г., заключается также в том, что к ним **не применялось требование о переходе к единой дате голосования** (второе воскресенье марта или второе воскресенье октября, что, как известно, является одним из концептуальных положений избирательной реформы, реализованных в Федеральном законе от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ).

Так, в соответствии с п. 7 ст. 81¹ рамочного Федерального закона выборы в представительные органы первого созыва и выборы глав вновь образованных муниципальных образований, а также выборы в органы местного самоуправления, срок полномочий которых был продлен или сокращен в соответствии со ст. 82 указанного Закона, проводятся в сроки, определенные законами субъектов РФ в соответствии с ч. 1 ст. 85 Закона об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 2003 г. и п. 2 ст. 82 рамочного Федерального закона.

Данный подход федерального законодателя основывался на необходимости сформировать органы местного самоуправления во вновь образованных муниципальных образованиях в 2005 г. с тем, чтобы они смогли приступить к решению вопросов местного значения в соответствии с Законом об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 2003 г. с 1 января 2006 г.

Надо отметить, что этот же подход лежит в основе позиции о необходимости обеспечить проведение в случае необходимости **повторных выборов**, если соответствующие органы не сформированы в правомочном составе, также в 2005 г. Что «технологически» возможно посредством применения положения ст. 71 рамочного Федерального закона о возможности сокращения сроков избирательных действий на одну треть в период соответствующей избирательной кампании, в том числе и в отношении сокращения периода между принятием решения о назначении выборов и днем голосования в соответствии со ст. 10 рамочного Федерального закона.

Особенностью статуса депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления, избранных во вновь образованных муниципальных образованиях, является определение момента прекращения деятельности, несовместимой с соответствующим мандатом.

Так, в соответствии с абз. 4 ч. 5 ст. 84 Закона об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 2003 г. депутаты представительных органов муниципальных образований и выборные должностные лица местного самоуправления, избранные во вновь образованных муниципальных образованиях, обязаны прекратить деятельность, несовместимую со статусом депутата представительного органа муниципального образования или выборного должностного лица местного самоуправления, с даты, начиная с которой соответствующие органы местного самоуправления приступают к осуществлению полномочий по решению вопросов местного значения в соответствии с Законом об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 2003 г. В течение семи дней с указанной даты они должны представить в избирательную комиссию, организовавшую соответствующие выборы, копии документов, подтверждающих выполнение данного требования.

В случае его невыполнения полномочия указанных депутатов и выборных должностных лиц прекращаются досрочно **в судебном порядке**. До даты, начиная с которой соответствующие органы местного самоуправления приступают к осуществлению полномочий по решению вопросов местного значения в соответствии с Законом об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 2003 г., в отношении гражданина, избранного депутатом представительного органа муниципального образования или выборным должностным лицом местного самоуправления во вновь образованном муниципальном образовании, положения п. 6 ст. 70¹ рамочного Федерального закона, федеральных законов, устанавливающих для гражданина, замещающего оплачиваемую должность, занимающегося оплачиваемой деятельностью или являющегося депутатом представительного органа государственной власти, и для иных категорий граждан, установленных федеральными законами, запрет быть депутатом представительного органа муниципального образования или выборным должностным лицом местного самоуправления, не применяются.

В связи с «отложенной» датой, начиная с которой органы местного самоуправления во вновь образованных муниципальных образованиях приступают к решению вопросов местного значения, важным является **определение начала исчисления срока полномочий** соответствующих органов. Специфика деятельности впервые избранных во вновь образованных муниципальных образованиях депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления заключается в определенной «двухэтапности»: первый этап — этап организационной подготовки к началу решения вопросов местного значения в соответствии с Законом об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 2003 г.² и второй этап, когда соответствующий орган приступает к собственно решению вопросов местного значения в соответствии с Законом об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 2003 г. Несмотря на это **срок полномочий указанных органов должен исчисляться в обычном порядке**. При этом конкретная дата начала полномочий должна определяться на основании закона субъекта РФ или, при отсутствии соответствующего правового регулирования, на основании сложившейся конституционно-правовой практики. Для представительных органов муниципальных образований это может быть день их первого заседания в правомочном составе, для выборных должностных лиц местного самоуправления — день их регистрации соответствующей избирательной комиссией и выдачи им удостоверения об избрании.

Следует отдельно отметить в качестве фактора, оказавшего существенное влияние на организацию и проведение муниципальных выборов во вновь образованных муниципальных образованиях, принятие Государственной Думой Федерального Собрания РФ 8 июля 2005 г. в первом чтении проекта Федерального закона № 182462-4 «О внесении изменений в статьи 83, 84 и 85 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», внесенного рядом депутатов Государственной Думы.

Представляется, что на теме «отсрочки» муниципальной реформы (продления переходного периода муниципальной реформы) в контексте муниципальных выборов во вновь образованных муниципальных образованиях следует остановиться подробнее.

В Государственную Думу Федерального Собрания РФ в мае-июне 2005 г. было внесено два соответствующих законопроекта, в том числе предлагающие продление на несколько лет периода, в который должны быть проведены выборы во вновь образованных муниципальных образованиях¹.

В подготовленных в ЦИК России заключениях на указанные законопроекты были высказаны замечания в части компетенции ЦИК России. Тезисно их суть сводилась к следующему.

1. Перенесение сроков вступления в силу Закона об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 2003 г. приведет к дифференциации конституционного права граждан на местное самоуправление в разных регионах страны, поставит в неравные условия субъекты РФ, уже осуществившие проведение муниципальных выборов или проводящие подготовку к предстоящим выборам во вновь образованных муниципальных образованиях.

2. Исходя из концепции муниципальной реформы, реформы государственного управления по разграничению предметов ведения и полномочий между уровнями власти, сопровождающихся соответствующим уточнением межбюджетных отношений, уже произведен масштабный пересмотр отраслевого законодательства. В том числе в настоящее время пересматривается и законодательство о выборах и референдумах РФ¹.

3. Законопроекты, предлагая предусмотреть проведение первых муниципальных выборов во вновь образованных муниципальных образованиях в период не до 1 ноября 2005 г., а до 1 декабря 2007 г., не учитывают, что в регионах во вновь образованных муниципальных образованиях выборы уже состоялись или уже назначены, либо будут назначены в ближайшее время с тем, чтобы обеспечить проведение выборов до 1 ноября 2005 г. Тем самым не были учтены продолжительность избирательной кампании, этапность избирательного процесса.

Так, по действующему законодательству предельный срок, в который должно быть принято решение о назначении выборов, истекал 20 августа 2005 г. Действующее законодательство не предусматривало возможности пересмотра решения о назначении выборов, в том числе в связи с изменением законодательного регулирования. До назначения

выборов должен быть выполнен ряд подготовительных избирательных действий, в частности, за 20 дней до назначения выборов должна быть определена схема избирательных округов для проведения выборов депутатов представительных органов муниципальных образований (п. 2 ст. 18 рамочного Федерального закона), следует учитывать, что на проведение этой работы тоже требуется время.

4. Согласно законопроектам органы местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований приступают к осуществлению своих полномочий с 1 января 2008 г. (с 1 июля 2008 г. соответственно). До 1 января 2008 г. на территориях вновь образованных муниципальных образований соответствующие полномочия осуществляют органы местного самоуправления, которые решали на данной территории вопросы местного значения на 8 октября 2003 г.

Однако, как указывалось выше, органы местного самоуправления во вновь образованных муниципальных образованиях будут сформированы практически повсеместно до 1 ноября 2005 г. Таким образом, на одной территории в течение продолжительного переходного периода будут существовать как недавно сформированные («новые») органы местного самоуправления, но не приступающие к решению вопросов местного значения, так и существовавшие до начала муниципальной реформы («старые»), но решающие вопросы местного значения без учета требований Закона об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 2003 г.

5. Кроме того, в соответствии с п. 3 ст. 82 рамочного Федерального закона сроки полномочий органов местного самоуправления муниципальных образований, которые существовали на 8 октября 2003 г., границы которых были изменены либо которые преобразованы в порядке, установленном ст. 84 Закона об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 2003 г., могли продлеваться законом субъекта РФ до 1 января 2006 г.

Однако если вступление Закона об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 2003 г. в силу предлагается перенести на 1 января 2008 г., то легитимность органов местного самоуправления, решающих вопросы местного значения, может быть обеспечена либо продлением полномочий органов местного самоуправления, существовавших на 8 октября 2003 г., либо про-

ведением очередных муниципальных выборов на «старой» территории (в границах, установленных до муниципальной реформы). Вместе с тем продление сроков полномочий муниципальных органов дополнительно на два года противоречит принципу обязательных и периодических выборов, закрепленному в ст. 9 рамочного Федерального закона.

Мнение ЦИК России было учтено в ходе работы над законопроектами.

Принятым в итоге Федеральным законом от 12 октября 2005 г. № 129-ФЗ «О внесении изменений в статьи 83 и 85 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» и в статью 7 Федерального закона «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации о налогах и сборах» правовое регулирование в части организации и проведения муниципальных выборов во вновь образованных муниципальных образованиях не было изменено.

Подходы, выработанные в ходе практики организации проведения муниципальных выборов во вновь образованных муниципальных образованиях, нашли отражение в Федеральном законе от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации». Результатом явилось устранение правовых пробелов и развитие многих правовых институтов в таком основополагающем акте федерального избирательного законодательства, как рамочный Федеральный закон.

В заключение следует отметить, что изучение специфики: муниципальных выборов во вновь образованных муниципальных образованиях является актуальным в связи с тем, что появление данных образований на межселенных территориях возможно и после 2005 г.

§ 2. Особенности организации и проведения муниципальных выборов

в муниципальном районе

В соответствии с ч. 4 ст. 35 Закона об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 2003 г. представительный орган муниципального района может формироваться либо путем делегирования, либо путем выборов на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. При этом текстуальный анализ абз. 1 ч. 5 указанной статьи свидетельствует о том, что федеральный законодатель рассматривает формирование представительного органа муниципального района путем муниципальных выборов как основной способ формирования данного органа власти.

Одна из наиболее острых проблем, возникших в правоприменительной практике в переходный период муниципальной реформы в связи с муниципальными выборами в представительные органы власти муниципальных районов, это так называемая **проблема «двух пятых»**, связанная с коллизией норм двух отраслей законодательства: законодательства о выборах и муниципального.

В соответствии с нормой п. 2 ч. 4 ст. 35 Закона об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 2003 г. число депутатов, избираемых от одного поселения, не может превышать две пятые от установленной численности представительного органа муниципального района. Данное законоположение гарантирует представительство в представительном органе муниципального района, а следовательно, защиту интересов не только населения, проживающего в административном центре муниципального района, но и населения, проживающего на остальной части данного муниципального образования. В то же время в п. 4 ст. 18 рамочного Федерального закона реализован подход, согласно которому избирательные округа должны образовываться с соблюдением примерного равенства избирательных округов по числу избирателей для одномандатных округов или примерного равенства числа избирателей на один депутатский мандат для многомандатных округов. В данном подходе в том числе выражается принцип равного избирательного права, предусматривающего равное юридическое значение (вес) каждого голоса с точки зрения его влияния на результаты выборов, а также конституционный

принцип равноправия граждан.

Очевидно, что в ряде случаев на практике одновременно соблюсти положения указанных федеральных законов не представляется возможным.

Данное обстоятельство повлекло дискуссию об определении федерального закона, нормы которого подлежат приоритетному применению при проведении выборов в представительный орган муниципального района. По сути был поставлен вопрос о взаимном соотношении (первичности или вторичности) соответственно конституционного права граждан избирать или быть избранными либо конституционного права на осуществление местного самоуправления.

Правоприменительная практика исходила из необходимости согласованного применения вышеизложенных требований двух федеральных законов при формировании представительных органов муниципальных районов, характеризовавшегося в переходный период муниципальной реформы (до 1 января 2006 г.) определенной спецификой.

Из анализа норм ч. 3 ст. 83, ч. 1 ст. 84, абз. 2 ч. 2 ст. 84 Закона об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 2003 г. можно сделать вывод, что **до 1 января 2006 г. выборы в представительные органы в муниципальных районах, существовавших на 8 октября 2003 г. и не относящихся к случаям соответствующего изменения границ или преобразования муниципальных образований, могли проводиться без учета нормы о «двух пятых».**

Что же касается выборов в представительные органы вновь образованных муниципальных районов, а также выборов в муниципальных районах, границы которых были соответствующим образом изменены или которые были преобразованы, то такие выборы должны проводиться с учетом требования о «двух пятых».

Некоторое снятие остроты вопроса в переходный период муниципальной реформы было достигнуто за счет выработанной в ЦИК России и получившей поддержку на федеральном уровне следующей позиции. Положение п. 2 ч. 1 ст. 85 Закона об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 2003 г. о том, что органы государственной власти субъектов РФ до 31 марта 2005 г. определяют порядок формирования представительных органов

первого созыва **вновь образованных** муниципальных районов, позволяет сформировать эти органы путем делегирования.

Для **существовавших на 8 октября 2003 г.** муниципальных районов переход к формированию соответствующих представительных органов путем делегирования глав и депутатов представительных органов поселений, входящих в состав этих районов, является возможным не ранее дня истечения сроков полномочий представительных органов, сформированных посредством прямых выборов, и не ранее чем через два года со дня начала работы этих представительных органов.

В ряде субъектов РФ для избежания указанной острой проблемы «двух пятых» принималось решение о наделении законом субъекта РФ соответствующих муниципальных образований статусом городского округа (представляется, что исходя из требований Закона об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 2003 г. их следовало наделить статусом муниципального района). Очевидно, что такой подход позволял не создавать муниципальные образования поселенческого уровня и тем самым не дробить территорию существовавших до муниципальной реформы районов¹.

Следует отметить, что имеющаяся судебная практика в правовой оценке соответствующих решений органов законодательной (представительной) власти субъектов РФ противоречива, что связано с недостаточно четким определением в Законе об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 2003 г. критериев, в соответствии с которыми муниципальное образование наделяется статусом городского округа².

В правоприменительной практике возникал вопрос: возможно ли в целях разрешения проблемы «двух пятых» применение методики образования избирательных округов, при которой данные округа образуются из частей территорий городских и сельских поселений (например, территория многонаселенного городского поселения дробится на несколько частей и они присоединяются к территориям прилегающих сельских поселений)?

Представляется, что применение вышеуказанной методики образования избирательных округов может привести к искажению принципа

подлинных выборов, закрепленного п. 1 ст. 9 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках СНГ, в соответствии с которой выборы должны обеспечивать выявление свободно выраженной воли народа и непосредственное ее осуществление.

Если при применении указанной методики в числе избирателей, регистрируемых в образуемых избирательных округах, окажется больше жителей районного центра, чем жителей соответствующих сельских поселений, то при проведении выборов депутатов представительного органа муниципального района голоса жителей городского поселения (как группы избирателей, объединенной по территориальному принципу) фактически будут иметь решающее значение, что послужит ограничением представительства жителей сельских поселений в указанном представительном органе. В результате будет затруднено выражение подлинной воли избирателей соответствующих сельских поселений.

Если, наоборот, доминирующим окажется число избирателей, зарегистрированных в сельских поселениях, то не будут иметь необходимого веса голоса жителей городского поселения, что может, в частности, отрицательно сказаться на развитии городской инфраструктуры.

После 1 января 2006 г. решение проблемы «двух пятых» возможно через использование на данных выборах чисто пропорциональной избирательной системы или смешанной избирательной системы, сочетающей пропорциональный компонент с комбинацией одно- и многомандатных избирательных округов, а также через формирование представительного органа муниципального района путем делегирования¹.

Для решения проблемы «двух пятых» в ЦИК России подготовлен модельный закон субъекта РФ «О выборах депутатов представительного органа муниципального района»¹.

Одним из основополагающих элементов концепции данного проекта является предусмотренная им поливариантность возможных к применению на муниципальных выборах избирательных систем. При этом вид избирательной системы, используемой в конкретном муниципальном районе, должен определяться в уставе этого муниципального района. Это согласуется с подходом, реализованным федераль-

ным законодателем при принятии Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ, которым предусмотрено дополнение ст. 23 Закона об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 2003 г. соответствующей нормой.

Следует отметить, что в рамочном Федеральном законе не предусматривается какого-либо конкретного вида избирательной системы, которая должна применяться при выборах представительных органов муниципальных образований. При этом указанный Закон и до внесения в него изменений Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ допускал возможность применения пропорциональной избирательной системы при проведении выборов депутатов представительных органов муниципальных образований (п. 2, 3 ст. 22, п. 8, 10 ст. 24, п. 7 ст. 25, п. 7 ст. 26, п. 5 ст. 27, п. 21 ст. 29, п. 8 ст. 35 рамочного Федерального закона в ред. от 12 июня 2002 г.).

В соответствии со ст. 6 модельного закона при проведении выборов депутатов представительного органа муниципального района могут применяться следующие виды избирательных систем:

мажоритарная избирательная система относительного большинства;

смешанная избирательная система с закрытыми списками кандидатов;

смешанная избирательная система с открытыми списками кандидатов, в которой мандаты внутри списков кандидатов распределяются с использованием рейтингов кандидатов;

смешанная избирательная система с открытыми списками кандидатов, в которой мандаты внутри списков кандидатов распределяются с учетом избирательной суммы списка кандидатов;

пропорциональная избирательная система с закрытыми списками кандидатов;

пропорциональная избирательная система с открытыми списками кандидатов, в которой мандаты внутри списков кандидатов распределяются с использованием рейтингов кандидатов;

пропорциональная избирательная система с открытыми списками кандидатов, в которой мандаты внутри списков кандидатов распределяются с учетом избирательной суммы списка кандидатов (ч. 1 ст. 6).

При этом если уставом муниципального образования не установлен

вид избирательной системы, применяемой в данном муниципальном образовании, то при проведении соответствующих выборов следует применять смешанную избирательную систему с открытыми списками кандидатов, в которой мандаты внутри списков кандидатов распределяются с использованием рейтингов кандидатов (ч. 2 ст. 6).

Выбор вида избирательной системы зависит от вида муниципального образования, ряда других факторов.

В указанном модельном законе закреплены методики распределения депутатских мандатов в зависимости от используемого вида избирательной системы.

Актуальность разработки ЦИК России названного модельного закона бесспорна с учетом того обстоятельства, что после 1 января 2006 г. все выборы в представительные органы муниципальных районов должны проводиться с учетом требования ст. 35 Закона об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 2003 г. о «двух пятых». Исходя из структуры расселения населения во многих муниципальных районах, когда большинство населения сосредоточено в административном центре района, это возможно только при использовании на этих выборах смешанной или пропорциональной избирательной системы.

Среди особенностей выборов представительного органа на уровне муниципального района также следует отметить правовое регулирование отношений по определению **численного состава представительного органа муниципального района.**

В отличие от представительных органов власти поселенческого уровня Законом об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 2003 г. не установлена шкала численности представительного органа муниципального района в зависимости от численности проживающего в муниципальном районе населения. Согласно ч. 7 его ст. 35 численность депутатов представительного органа муниципального района определяется уставом муниципального района и не может быть менее 15 человек. Таким образом, схема избирательных округов, если при проведении данных выборов используется исключительно мажоритарная избирательная система и выборы проводятся по одномандатным округам, не может состоять менее чем из 15 избирательных округов.

В этой связи следует подчеркнуть, что в соответствии с абз. 2 ч. 2 ст. 84 Закона об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 2003 г. при проведении в переходный период муниципальной реформы выборов депутатов представительных органов муниципальных образований, выборы которых должны были быть назначены после 8 октября 2003 г., должны были применяться установленные его ст. 35 требования к минимальной численности указанных органов, даже если необходимые изменения в устав муниципального образования еще не были внесены. Данный подход был закреплен Федеральным законом от 12 августа 2004 г. № 99-ФЗ, которым было предписано непосредственно руководствоваться минимальными параметрами численности, установленными в ст. 35 Закона об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 2003 г.

§ 3. Особенности организации и проведения выборов в городских округах

Согласно ст. 2 Закона об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 2003 г. городской округ — это городское поселение, которое не входит в состав муниципального района и органы местного самоуправления которого осуществляют полномочия по решению установленных указанным Законом вопросов местного значения поселения и вопросов местного значения муниципального района, а также могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ.

Как указывалось в § 1 данной главы настоящего пособия, в РФ в переходный период реформы местного самоуправления было создано более 500 городских округов. Необходимо оговориться, что достаточно большое число этих муниципальных образований не являются вновь образованными: статусом городского округа нередко наделялись муниципальные образования — города, являвшиеся самостоятельными единицами муниципального деления и не входившие в состав других муниципальных образований (районов). Наделение указанных муниципальных образований — городов статусом городских

округов (если при этом не имело место изменение их территорий) не подпадает под определение преобразования муниципальных образований (ст. 13, 84 Закона об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 2003 г.).

В случае, когда статусом городского округа наделялся городской населенный пункт, расположенный в границах района, являвшегося муниципальным образованием (т. е. населенный пункт, не имеющий статуса самостоятельного муниципального образования), то такое наделение статусом городского округа согласно абз. 3 ч. 3 ст. 84 Закона об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 2003 г. рассматривается как преобразование муниципальных образований. Следовательно, возникшие в результате такого преобразования новые муниципальные образования (муниципальный район, из состава которого исключена территория городского населенного пункта) и городской округ приравниваются для целей ст. 85 указанного Закона ко вновь образованным муниципальным образованиям. В них в 2005 г. должны были пройти выборы органов местного самоуправления, приступающих к осуществлению своих полномочий с 1 января 2006 г.

Городской округ как муниципальное образование имеет свою специфику, что отражается на правовом статусе выборных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц данного муниципального образования. Статьей 16 Закона об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 2003 г. установлен перечень вопросов местного значения городского округа. Этот перечень определяет компетенцию вышеуказанных выборных органов и должностных лиц. Из его сравнения с перечнем вопросов местного значения муниципального района (ст. 15 Закона) видно, что городской округ, несмотря на свой статус городского поселения (ст. 2 Закона), может рассматриваться как муниципальное образование высшего уровня муниципального деления (как и муниципальный район). Особенностью городского округа в данном случае является то, что он не имеет собственного муниципального деления (как муниципальный район состоит из поселений). Таким образом, в городских округах не предусмотрено двухуровневой территориальной организации местного самоуправления. Стоит вспомнить, что этой особенно-

стью городских округов воспользовались органы государственной власти некоторых регионов для того, чтобы избежать формирования поселенческого уровня муниципальных образований.

В этих регионах муниципальные образования — районы были наделены статусом городских округов (вместо статуса муниципальных районов)¹.

Следует обратить внимание, что городской округ, несмотря на свои особенности как муниципального образования «высшего» уровня муниципального деления (во многом схожего по уровню решаемых задач с муниципальным районом), имеет ряд черт городского поселения. Так, он приравнивается к городскому поселению при определении минимальной численности депутатов создаваемого в нем представительного органа. Согласно ч. 6 ст. 35 Закона об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 2003 г. численность депутатов представительного органа **поселения, в том числе городского округа**, определяется уставом муниципального образования и не может быть менее:

- 7 человек — при численности населения менее 1000 человек;
- 10 человек — при численности населения от 1000 до 10 000 человек;
- 15 человек — при численности населения от 10 000 до 30 000 человек;
- 20 человек — при численности населения от 30 000 до 100 000 человек;
- 25 человек — при численности населения от 100 000 до 500 000 человек;
- 35 человек — при численности населения свыше 500 000 человек.

Использованная в тексте нормы Закона соединительная конструкция «в том числе городского округа» указывает на наличие общих черт между поселениями и городскими округами при формировании в них органов местного самоуправления.

Рассмотрим некоторые особенности организации и проведения муниципальных выборов в городских округах.

Необходимо отметить, что эти особенности были определены и законодательно закреплены еще на этапе завершения территориальной

реорганизации муниципальных образований, когда предстояло сформировать в них выборные органы местного самоуправления. С этого периода в избирательном законодательстве и законодательстве о местном самоуправлении прослеживается подход, согласно которому муниципальные образования (и формируемые в них органы местного самоуправления, а также ИКМО) условно разделяются на два уровня — уровень поселений (исключая городские округа) и уровень муниципальных районов и городских округов. Этот подход реализован, прежде всего, при разграничении компетенции органов государственной власти, иных государственных органов, органов местного самоуправления, ИКМО, связанной с организацией и проведением выборов.

Так, например, согласно положениям п. 2 ч. 1 ст. 85 Закона об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 2003 г., в целях обеспечения подготовки и проведения выборов в органы местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований законом субъекта РФ может предусматриваться:

— формирование избирательных комиссий вновь образованных **муниципальных районов и городских округов** законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ, формирование избирательных комиссий вновь образованных **городских и сельских поселений** представительным органом муниципального района, в состав которого входят указанные поселения;

— утверждение схемы избирательных округов для проведения выборов во вновь образованных **муниципальных районах, городских округах** законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ либо избирательной комиссией, организующей выборы;

— утверждение схемы избирательных округов для проведения выборов во вновь образованных **городских и сельских поселениях** представительным органом муниципального района, в состав которого входят указанные поселения, либо избирательной комиссией, организующей выборы.

Из процитированной нормы Закона видно, что при закреплении соответствующей компетенции вышеуказанных органов и избиратель-

ных комиссий выстраивается своего рода «вертикальная» схема (не путать с иерархическим соподчинением по вертикали, поскольку в данном случае имеет место разграничение полномочий между соответствующими органами). В рамках этой схемы соответствующие органы субъекта РФ осуществляют полномочия по организации и подготовке выборов в муниципальных районах и городских округах, а органы муниципального района — в городских и сельских поселениях (не включая городские округа).

Рассмотренный выше подход в настоящее время закреплен и в рамочном Федеральном законе. Так, например, согласно п. 7 ст. 22 этого Закона в случае, если уполномоченные на то настоящим Федеральным законом органы, избирательные комиссии не назначат состав или часть состава избирательной комиссии в срок, установленный законом, либо если на соответствующей территории отсутствует соответствующий орган, либо если соответствующая комиссия не сформирована, состав или часть состава ИКМО, городского округа, внутригородской территории города федерального значения — избирательной комиссией субъекта РФ, избирательной комиссии поселения — ИКМО.

Следует отметить, что в части организации деятельности избирательных комиссий реализация вышеуказанного подхода федерального законодателя имеет свои особенности. Здесь он является одним из способов поддержания внутреннего единства в системе избирательных комиссий, обеспечения в этой системе необходимого контроля со стороны вышестоящих комиссий за деятельностью нижестоящих комиссий. Так, например, в соответствии с п. 9 ст. 24 рамочного Федерального закона представительный орган муниципального района, городского округа, внутригородской территории города федерального значения обязан назначить не менее двух членов избирательной комиссии муниципального района, городского округа, внутригородской территории города федерального значения на основе поступивших предложений избирательной комиссии субъекта РФ. Представительный орган поселения обязан назначить не менее двух членов избирательной комиссии поселения на основе поступивших предложений избирательной комиссии муниципального района.

Согласно положениям ст. 28 рамочного Федерального закона пред-

седатель избирательной комиссии муниципального района, городского округа, внутригородской территории города федерального значения при наличии соответствующего предложения избирательной комиссии субъекта РФ избирается из числа членов избирательной комиссии с правом решающего голоса по указанному предложению. Председатель избирательной комиссии поселения избирается на основе предложения избирательной комиссии муниципального района, а если последняя не образована, — на основе предложения территориальной комиссии (если соответствующие предложения поступили).

Другим примером может послужить норма п. 7 ст. 75 рамочного Федерального закона, которая ранее уже рассматривалась в § 8 гл. 4 настоящей книги. Согласно указанной норме решения или действия (бездействие) избирательной комиссии поселения или ее должностного лица, нарушающие избирательные права граждан и право граждан на участие в референдуме, могут быть обжалованы в избирательную комиссию муниципального района. Решения или действия (бездействие) избирательной комиссии муниципального района, городского округа, внутригородской территории города федерального значения или ее должностного лица, нарушающие избирательные права граждан и право граждан на участие в референдуме, могут быть обжалованы в избирательную комиссию субъекта РФ.

Таким образом, при разграничении полномочий органов государственной власти, государственных органов, органов местного самоуправления, ИКМО по организации и проведению муниципальных выборов, указанные полномочия в части, касающейся выборов в органы местного самоуправления городских округов, осуществляются соответственно органами государственной власти субъекта РФ, избирательной комиссией субъекта РФ, органами местного самоуправления городского округа и избирательной комиссией этого городского округа (либо иной комиссией, на которую возложены ее полномочия). Поскольку городские округа не имеют собственного внутреннего муниципального деления, указанные органы местного самоуправления и избирательная комиссия не наделены полномочиями по организации и проведению муниципальных выборов в других муниципальных образованиях (как органы местного самоуправления и избирательные комиссии муниципальных районов в отношении поселений).

Другой важной особенностью правового регулирования муниципальных выборов в городских округах является закрепление в рамочном Федеральном законе некоторых особенностей осуществления отдельных избирательных действий при организации и проведении указанных выборов. Например, согласно п. 36 ст. 68 этого Федерального закона при проведении выборов в органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов данные протоколов участковых комиссий об итогах голосования размещаются в сети «Интернет» в порядке, определяемом ЦИК России.

Как следует из п. 1 ст. 74 рамочного Федерального закона, при проведении муниципальных выборов в городском округе является обязательным ввод данных, содержащихся в протоколах избирательных комиссий об итогах голосования, о результатах выборов, в ГАС «Выборы». Вместе с тем ввод в ГАС «Выборы» данных об итогах голосования, о результатах выборов в органы местного самоуправления поселений может осуществляться в случаях и порядке, определенных ЦИК России (т. е. в зависимости от наличия соответствующих условий).

Указанные особенности проведения выборов в городских округах связаны с тем, что в этих муниципальных образованиях избирательные комиссии, как правило, лучше оснащены соответствующими техническими средствами, в том числе необходимыми компонентами ГАС «Выборы».

Отдельные особенности организации и проведения муниципальных выборов в городских округах установлены в законодательстве субъектов РФ. Эти особенности условно можно разделить на две части: те, которые были установлены для переходного периода муниципальной реформы, т. е. периода формирования органов местного самоуправления по новому законодательству о местном самоуправлении, а также те, период действия которых законом не ограничен. Рассмотрим некоторые из особенностей организации и проведения выборов в городских округах, относящихся к обеим вышеуказанным группам.

Так, Законом Республики Саха (Якутия) от 8 мая 2005 г. 228-3 № 463-Ш «О муниципальных выборах в Республике Саха (Якутия)» (ст. 80) установлены особенности проведения муниципальных выборов в различных муниципальных образованиях в переходный период ре-

формы местного самоуправления. К примеру, полномочия по назначению первых муниципальных выборов во вновь образованных городских округах (как и в других муниципальных образованиях) закреплены за Государственным Собранием (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия).

Интересная особенность организации выборов установлена рассматриваемым Законом в части составления списков избирателей. Все списки, независимо от вида муниципального образования (в том числе и в отношении вновь образованных городских округов), должны быть составлены избирательными комиссиями муниципальных образований улусов (районов)¹.

В соответствии с положениями Закона Государственное Собрание (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) утверждает схемы избирательных округов по муниципальным выборам депутатов представительного органа муниципального образования, определяет избирательный округ по муниципальным выборам главы муниципального образования и иных выборных должностных лиц местного самоуправления во вновь образованных городских округах по представлению ИКМО улусов (районов) не позднее чем за 20 дней до истечения срока, в который должны быть назначены муниципальные выборы.

Как видим, в обоих вышеуказанных случаях прослеживается тот же подход, что и в п. 2 ч. 1 ст. 85 Закона об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 2003 г. и в рамочном Федеральном законе: полномочия, касающиеся организации и проведения муниципальных выборов в городском округе, осуществляют органы государственной власти субъекта РФ и избирательные комиссии, организующие выборы (этими комиссиями в рассматриваемом случае были ИКМО улусов (районов) Республики).

Особенности организации муниципальных выборов в городских округах в части, касающейся избирательных комиссий, установлены законодательством Алтайского края. Так, Кодексом Алтайского края о выборах, референдуме, отзыве депутатов и выборных должностных лиц от 8 июля 2003 г. № 35-ЗС установлено, что в городских поселениях (в том числе, по контексту, и в городских округах) по решению соответствующих представительных органов местного самоуправления могут не формироваться окружные избирательные комиссии по

выборам депутатов указанных представительных органов местного самоуправления. В этом случае полномочия окружных избирательных комиссий возлагаются на ИКМО либо на участковые избирательные комиссии.

Надо отметить, что при проведении муниципальных выборов в городских округах в переходный период реформы местного самоуправления имели место и другие особенности организации деятельности избирательных комиссий, участвующих в подготовке и проведении данных выборов. Так, если для муниципальных районов характерной является практика возложения полномочий соответствующих избирательных комиссий на ТИК без формирования избирательных комиссий муниципальных районов, то во многих городских округах (особенно в крупных городах, в том числе областных центрах) реализован иной подход к организации системы избирательных комиссий. Например, в городе Краснодаре образована избирательная комиссия города Краснодара. При этом в городе создано несколько ТИК, для которых указанная ИКМО в соответствующих случаях является вышестоящей. Аналогичная ситуация имеет место и в ряде других городских округов.

Необходимо отметить, что для таких случаев, как рассмотренный выше на примере города Краснодара, могут быть «по аналогии» применены подходы, закрепленные в разработанном в ЦИК России модельном законе о выборах депутатов представительного органа муниципального района¹, в части организации взаимодействия ИКМО и территориальных комиссий при проведении муниципальных выборов, когда на территории, подведомственной одной ИКМО, действует две и более территориальные комиссии. В правоприменительной практике территориальные комиссии, созданные в городских округах, в которых организующей выборы комиссией является избирательная комиссия городского округа, выполняли в период муниципальных выборов ряд функций, связанных с подготовкой и проведением выборов, в том числе осуществляли ввод данных в ГАС «Выборы». В то же время нередко их роль в проведении выборов была достаточно ограниченной, в частности, полномочия всех окружных комиссий возлагались на одну ИКМО, тогда как, возможно, более практичным было бы использовать для этого организационный и кадровый потенциал терри-

ториальных комиссий. Как представляется, в данном случае сказался достаточно распространенный на практике подход, при котором функции ИКМО и территориальных комиссий — соответственно муниципальных и государственных органов — жестко разграничиваются. Вместе с тем, стоит напомнить, что все избирательные комиссии входят в единую систему комиссий, которая создана для организации выборов и референдумов, являющихся высшим непосредственным выражением власти народа¹ вне зависимости от того, на каком уровне они проводятся.

В ряде городских округов в 2004—2005 гг. выборы депутатов представительных органов муниципальных образований проводились с использованием мажоритарно-пропорциональной избирательной системы. Это особенно интересно, если учесть, что для городских округов не является актуальной так называемая проблема «двух пятых»², характерная для муниципальных районов. Как представляется, можно связать данное явление с определенными тенденциями развития партийной системы РФ. Поскольку именно города (особенно крупные, каковые, чаще всего, имеют статус городских округов) являются основными центрами экономического и социального развития страны, следует ожидать дальнейшей активизации в них деятельности политических партий.

Всего выборы представительных органов муниципальных образований с применением смешанной мажоритарно-пропорциональной избирательной системы в 2004—2005 гг. были проведены в семи субъектах РФ: Красноярский край, Волгоградская, Нижегородская, Сахалинская, Томская, Тульская, Читинская области³.

Общее количество муниципальных образований (по России), в которых применялась смешанная избирательная система, — 50, из них городских поселений — 8, муниципальных районов — 27, городских округов — 15.

Например, выборы депутатов по смешанной избирательной системе прошли 9 октября 2005 г. в городском округе г. Томске. Дума г. Томска формировалась в следующем порядке — 18 депутатов избирались по 9 двухмандатным избирательным округам и 18 депутатов избирались по городскому единому избирательному округу. В выборах принимали участие 11 региональных отделений политических партий.

Законом Томской области от 14 февраля 2005 г. № 29-03 «О муниципальных выборах в Томской области» установлено, что к распределению депутатских мандатов допускаются зарегистрированные списки кандидатов, каждый из которых получил 7% и более голосов избирателей, принявших участие в голосовании по единому избирательному округу, при условии, что таких списков было не менее двух и за все эти списки было подано в совокупности более 50% голосов избирателей, принявших участие в голосовании по единому избирательному округу.

При проведении выборов в г. Томске такое правовое регулирование практически не сказалось на распределении депутатских мандатов. Места в представительном органе городского округа получили шесть избирательных объединений¹. Вместе с тем следует с большим вниманием относиться к установлению «заградительного барьера» свыше 5%. Если взять в расчет результаты голосования в других регионах, где применялась смешанная избирательная система на муниципальных выборах, то при 7%-ном барьере многие избирательные объединения не были бы допущены к распределению мандатов в достаточно большом числе случаев, так как они набрали по результатам выборов более 5, но менее 7% голосов избирателей.

Как показывает анализ данных электоральной статистики, активность избирателей во многом зависит от числа избирательных объединений, участвующих в выборах. Если применяется завышенный «заградительный барьер», это может отрицательно повлиять на явку избирателей.

Надо отметить, что в остальных субъектах РФ, где применялась смешанная избирательная система (Красноярский край, Волгоградская, Нижегородская, Сахалинская, Томская, Тульская, Читинская области) установлен 5%-ный «заградительный барьер».

В Красноярском крае выборы по смешанной избирательной системе проводятся с 1995 г., когда Законом Красноярского края от 20 июня 1995 г. № 6-126 «О выборах в органы местного самоуправления в Красноярском крае» было установлено, что в краевых городах, а также в городах Железногорске и Зеленогорске выборы в представительные органы местного самоуправления проводятся на основе смешанной (пропорционально-мажоритарной) системы, при этом манда-

ты распределяются поровну. Для представительных органов с нечетным числом депутатов преимущество в один мандат получает мажоритарное представительство. Надо отметить, что в настоящее время вышеизложенная норма Закона не применяется. Действующее законодательство Красноярского края предусматривает, что смешанная избирательная система применяется на выборах депутатов представительных органов тех муниципальных образований, где она закреплена в уставах муниципальных образований. В 2005 г. выборы по смешанной системе состоялись в восьми муниципальных образованиях Красноярского края — семи городских округах и одном муниципальном районе.

Особенности организации и проведения муниципальных выборов в городских округах установлены законодательством субъектов РФ в отношении отдельных избирательных действий. Так, стоит обратить внимание на особенности процедуры проверки достоверности данных, содержащихся в подписных листах, представленных кандидатами и избирательными объединениями для регистрации соответственно кандидата, списка кандидатов.

К примеру, Избирательным кодексом Белгородской области от 1 апреля 2005 г. № 182 установлено, что при представлении кандидатами, избирательными объединениями подписных листов проверке подлежат 40% от необходимого для регистрации количества подписей избирателей в поддержку каждого выдвинутого кандидата при выборах выборных должностных лиц местного самоуправления муниципального района, городского округа; 60% — при выборах выборных должностных лиц местного самоуправления городского, сельского поселения, депутатов представительного органа местного самоуправления¹.

Таким образом, законодательством Белгородской области установлено разное количество подписей избирателей, которое подлежит проверке при проведении выборов выборных должностных лиц местного самоуправления соответственно в городских округах (а также муниципальных районах) и в муниципальных образованиях поселенческого уровня. В то же время при проведении выборов депутатов представительных органов муниципальных образований такая разница не предусмотрена.

Следует отметить, что аналогичный подход (с соответствующими коррективами) реализован не только в законодательстве Белгородской области. Он характерен и для ряда других субъектов РФ. Например, согласно ст. 26 Закона Магаданской области от 7 июля 2003 г. № 372-03 «О муниципальных выборах в Магаданской области» при выборах главы муниципального образования «Город Магадан» проверке подлежат не менее 20% от необходимого для регистрации кандидата количества подписей, отобранных для проверки посредством случайной выборки (жребия) на заседании окружной избирательной комиссии. При выборах глав иных муниципальных образований, депутатов представительных органов местного самоуправления, членов иных выборных органов местного самоуправления проверке подлежат все подписи, содержащиеся в подписных листах. В данном случае в законе Магаданской области закреплено специальное регулирование соответствующих избирательных действий для одного из муниципальных образований области — городского округа г. Магадана. Таким образом, учтена специфика крупного городского населенного пункта региона — его областного центра.

Анализ положений законодательства субъектов РФ о муниципальных выборах показывает, что в нем, в основном, реализуются подходы, закрепленные в рамочном Федеральном законе и в Законе об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 2003 г. В том числе, разграничена компетенция органов государственной власти субъектов РФ, избирательных комиссий субъектов РФ, органов местного самоуправления, ИКМО в части организации и проведения муниципальных выборов на уровне муниципальных районов, городских округов, внутригосударственных территорий городов федерального значения и на уровне городских и сельских поселений. Городские округа в этом отношении отнесены к «высшему» уровню муниципального деления. Также учтена специфика городских округов, поскольку таким статусом чаще всего наделены крупные городские населенные пункты, в том числе областные центры, имеющие достаточно многочисленное население и свои особенности организации органов местного самоуправления и избирательных комиссий. Вышесказанное не означает, однако, что отсутствуют расхождения в подходах к законодательному регулированию выборов

в органы местного самоуправления городских округов в разных субъектах РФ. Эти расхождения связаны как со спецификой организации местного самоуправления в отдельных регионах, так и с особенностями правопонимания и правоприменения в них.

§ 4. Особенности организации и проведения выборов в городских и сельских поселениях

Специфика муниципальных выборов поселенческого уровня с учетом резко возросшего в период муниципальной реформы количества поселений и в условиях их массового проведения заключается в объективной трудности подбора кадров для **формирования избирательных комиссий**, задействованных в организации и проведении выборов соответствующего уровня. Непросто было сформировать избирательные комиссии в условиях отсутствия кандидатур, обладающих достаточной профессиональной подготовкой¹ и с соблюдением установленных законодательством о выборах требований к составу комиссий, в частности, ограничений на членство в избирательной комиссии с правом решающего голоса лиц, являющихся родственниками² кандидатов или супругов кандидатов, лиц, которые находятся в непосредственном подчинении³ у кандидатов.

Остроту данной проблемы, связанной с формированием избирательных комиссий соответствующего уровня, а следовательно, с обучением членов избирательных комиссий и организацией деятельности этих избирательных органов, позволяло снять активное применение **института совмещения полномочий избирательных комиссий разного уровня**. Это помогло в том числе снизить бюджетные расходы на организацию и проведение выборов.

Полномочия муниципальных избирательных комиссий поселенческого уровня в соответствии с законодательством о выборах Российской Федерации и Законом об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 2003 г. могли возлагаться на ТИК.

Так, в Республике Карелия в октябре 2005 г. при проведении выборов глав и депутатов представительных органов первого созыва в 109 городских и сельских поселениях и в одном вновь образованном му-

ниципальном районе полномочия избирательных комиссий всех муниципальных образований были возложены на 15 ТИК. Последние осуществляли прием и проверку документов от кандидатов, проводили их регистрацию, контролировали расходы избирательных фондов и выполняли иные полномочия окружных избирательных комиссий¹.

Другим способом решения проблемы, примененным в ряде субъектов РФ, явилось возложение полномочий избирательных комиссий поселений на избирательные комиссии муниципальных районов.

Правовое обоснование для принятия соответствующего решения опиралось на тезис о том, что федеральное законодательство не содержит ограничений на осуществление избирательными комиссиями муниципальных районов полномочий по подготовке и проведению выборов в органы местного самоуправления поселенческого уровня. В случае невозможности формирования ИКМО из-за отсутствия или неправомочности состава представительных органов поселений, полномочия муниципальной избирательной комиссии поселенческого уровня могут быть возложены на соответствующую избирательную комиссию муниципального района.

Исходя из роли органов государственной власти субъектов РФ в переходный период муниципальной реформы, представляется, что наиболее адекватным правовым способом возложения полномочий избирательных комиссий поселений на избирательные комиссии муниципальных районов является принятие закона субъекта РФ.

В то же время в ряде субъектов РФ в ходе подготовки к муниципальным выборам полномочия избирательных комиссий городских и сельских поселений возлагались на избирательные комиссии муниципальных районов, организующие и проводящие муниципальные выборы представительных органов муниципальных районов, а также представительных органов и глав городских и сельских поселений, в соответствии с решениями избирательных комиссий субъектов РФ, принимаемыми на основании актов представительных органов муниципальных районов. Данный подход представляется небесспорным, поскольку норма п. 1 ст. 24 рамочного Федерального закона устанавливает, что обращение в избирательную комиссию субъекта РФ должно направляться представительным органом соответствующего, т. е. в рассматриваемом случае поселенческого уровня.

В ходе избирательных кампаний на поселенческом уровне возникали сложности, связанные с обеспечением принципа **альтернативности выборов**. Известно, что низкая конкуренция среди кандидатов на муниципальных выборах является типичной чертой муниципальных выборов. Прошедшие в 2005 г. муниципальные выборы показали, что негативным фактором, обострившим проблему обеспечения альтернативности выборов в органы местного самоуправления, стал низкий уровень денежного содержания лиц, замещающих муниципальные должности. В связи с этим лица, имеющие высокий денежный доход, не считали нужным участвовать в выборах в качестве кандидатов либо впоследствии отказывались от мандата. Вследствие этого организаторами выборов высказывались предложения о необходимости совершенствования избирательного законодательства в части возложения обязанности по возмещению расходов, связанных с проведением выборов, в случае отказа от мандата без вынуждающих обстоятельств.

Среди других проблем следует отметить проблемы, связанные с обеспечением **информирования избирателей и проведения предвыборной агитации**, что объясняется отсутствием либо ограниченными возможностями муниципальных СМИ. В таких условиях основными методами проведения агитации на поселенческом уровне являются проведение массовых мероприятий, подворовый обход.

Существовали проблемы, связанные с **открытием избирательного счета** кандидатом, что связано с отсутствием отделений банков в пределах не только пешеходной, но и реальной транспортной доступности.

Кроме того, трудности возникали в связи с **несвоевременным перечислением избирательным комиссиям средств на подготовку и проведение выборов**.

Характерной особенностью муниципальных выборов на поселенческом уровне в 2005 г. явилось их проведение в значительном количестве субъектов РФ **по многомандатным** избирательным округам.

Использование многомандатных округов позволяло решить проблемы, связанные с формированием избирательных комиссий, с обеспечением принципа альтернативности выборов. В случае проведения выборов по многомандатным округам избирательным комиссиям сле-

дует обеспечить равный вес голосов избирателей при проведении выборов в округах с разным количеством мандатов, в том числе с учетом правовой позиции, выраженной в постановлении Конституционного Суда РФ от 23 марта 2000 г. № 4-П, о том, что равное избирательное право заключается прежде всего в наличии у каждого избирателя одного голоса (или одинакового числа голосов) и в участии в выборах на равных основаниях.

Муниципальные выборы показывают, что на уровне поселений региональные и местные отделения **политических партий** не проявляют активности ни в формировании избирательных комиссий, ни в выдвижении кандидатов. Например, на проходивших 3 апреля 2005 г. в Хабаровском крае муниципальных выборах на должность глав 217 городских и сельских поселений было зарегистрировано 706 кандидатов, из них самостоятельно выдвинули свои кандидатуры 700 кандидатов и только 6 были выдвинуты избирательными объединениями: 2 — политической партией «Единая Россия»; 2 — политической партией КПрФ; 2 — политической партией ЛДПР. В итоге только 1 из 6 кандидатов от политических партий, выдвинутый политической партией КПрФ, избран главой городского поселения¹.

Традиционной проблемой при проведении муниципальных выборов является **«протестное голосование»**. Причинами протестного голосования зачастую является неудовлетворенность избирателей качеством работы органов местного самоуправления.

Имеются на поселенческом уровне проблемы, связанные с использованием ГАС **«Выборы»**. Избирательные комиссии муниципальных образований со статусом «городское поселение» и «сельское поселение» не имеют своих комплексов средств автоматизации, в связи с чем на муниципальных выборах задействуются технические возможности территориальных избирательных комиссий.

Данное обстоятельство было учтено в Федеральном законе от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации». В нем законодатель, исходя из необходимости обеспечения информационной «прозрачности» выборов, закрепил правомочие по использованию технических возможностей ГАС «Выборы» на уровне муниципального избирательного

процесса, дифференцировав его содержание в зависимости от вида муниципального образования. На уровне муниципальных районов, городских округов, внутригородских территорий городов федерального значения ввод в ГАС «Выборы» данных, содержащихся в протоколах комиссий об итогах голосования, о результатах выборов, референдума, признан обязательным. В случаях и порядке, определенных ЦИК России, ГАС «Выборы» может применяться на поселенческом уровне.

Анализ практики организации и проведения выборов на поселенческом уровне в переходный период муниципальной реформы в условиях двухуровневой организации местного самоуправления обусловил внесение соответствующих изменений в Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ, нацеленных на **упрощение проведения избирательной кампании на поселенческом уровне**¹.

В частности, в сельских поселениях при выборах в органы местного самоуправления снято **ограничение числа депутатских мандатов в многомандатном округе**. В таком округе может избираться весь состав представительного органа муниципального образования. Ранее в соответствии с п. 8 ст. 18 рамочного Федерального закона предельное количество мандатов, подлежащих распределению в этом многомандатном округе, не должно было превышать пяти мандатов, за исключением случая, когда многомандатный избирательный округ образовывался в границах избирательного участка.

В соответствии с п. 17 ст. 38 названного Федерального закона законодатель субъекта РФ наделен правом предусмотреть **заявительный порядок регистрации кандидатов**, когда при проведении выборов в представительные органы муниципальных образований со средней нормой представительства избирателей, установленной законом, но не более 10 тыс., сбор подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидатов, внесение избирательного залога могут не осуществляться. Это существенно упрощает как работу избирательных комиссий, так и деятельность самих кандидатов на этапе регистрации кандидатов. Очевидно, что в реальных условиях малонаселенных поселений сбор подписей либо внесение избирательного залога являются чрезмерно формализованными требованиями.

Становится более простой процедура финансирования кандидатом

своей предвыборной кампании. Согласно п. 11 ст. 58 рамочного Федерального закона кандидат вправе не производить **перечисление средств избирательного фонда на избирательный счет** в филиале (отделении) Сберегательного банка РФ, если расходы на проведение избирательной кампании не превышают 3 тыс. руб.

§ 5. Особенности организации и проведения муниципальных выборов в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге

Муниципальные выборы в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге организуются и проводятся в соответствии с Конституцией РФ, на основе общих принципов и с соблюдением гарантий избирательных прав граждан, установленных рамочным Федеральным законом, Законом об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации, а также согласно уставам и законам указанных субъектов РФ и с учетом положений, содержащихся в уставах внутригородских муниципальных образований, сформированных на территории городов федерального значения — субъектов РФ.

Вместе с тем на организации и проведении муниципальных выборов в городах федерального значения отражаются специфические особенности, присущие как данным субъектам РФ в целом, так и организации местного самоуправления на их территории в частности.

Необходимо отметить, что города Москва и Санкт-Петербург (Ленинград) имели особый статус и в советский период развития нашего государства: они относились к городам республиканского (РСФСР) подчинения и были наделены соответствующими полномочиями краевого, областного Совета народных депутатов.

Статус субъектов РФ города Москва и Санкт-Петербург получили в 1992 г., после подписания и вступления в силу Федеративного договора и внесения соответствующих изменений в Конституцию РФ.

Конституция РФ 1993 г. признала за всеми субъектами РФ, включая и города федерального значения Москву и Санкт-Петербург, право принимать собственные законы, в том числе и регулирующие организацию местного самоуправления и порядок проведения муници-

пальных выборов.

Процесс становления системы местного самоуправления в Москве и Санкт-Петербурге протекал весьма непросто и в целом отставал от общего процесса утверждения принципов организации местного самоуправления в других субъектах РФ. Во многом это объяснялось неопределенностью в решении вопроса о том, в границах каких территориальных единиц должны формироваться органы местного самоуправления в городах федерального значения. Должны ли формироваться в данных городах общегородские органы местного самоуправления? Ответы на эти и другие вопросы, возникавшие при организации местного самоуправления в Москве и Санкт-Петербурге, первоначально не содержал и Закон об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 1995 г. И лишь изменения и дополнения, внесенные в этот Закон в 1997 г., несколько прояснили эту ситуацию: местное самоуправление в Москве и Санкт-Петербурге должно осуществляться на внутригородских территориях при сохранении единства городского хозяйства в соответствии с уставами и законами субъектов РФ — городов федерального значения. При этом в данных субъектах РФ в соответствии с их уставами и законами выборные городские органы местного самоуправления могли не создаваться (ст. 12, 14), хотя указанный Закон не исключал такой возможности.

Начало перехода от советской организации власти к новой ее организационно-территориальной структуре в городах федерального значения относится к 1990—1991 гг. Новые радикальные изменения в организации власти в этих городах произошли в период поэтапной конституционной реформы, начавшейся осенью 1993 г.

Указом Президента РФ от 9 октября 1993 г. № 1617 «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации»¹ деятельность районных в городах, городских в районах, поселковых, сельских Советов народных депутатов была прекращена, а их функции стала временно выполнять соответствующая местная администрация (до избрания представительных органов местного самоуправления). В Москве и Санкт-Петербурге новые выборные органы местной власти были сформированы лишь после принятия Закона об общих принципах организации местного

самоуправления в Российской Федерации 1995 г.

Так, в декабре 1996 г. Законодательным Собранием Санкт-Петербурга был принят Закон «О проведении выборов депутатов муниципальных советов в Санкт-Петербурге», установивший дату проведения выборов депутатов муниципальных советов первого созыва в Санкт-Петербурге 6 апреля 1997 г. В ноябре 1997 г. был принят Закон Санкт-Петербурга «О выборах депутатов муниципальных советов в Санкт-Петербурге в 1998 году», действие которого распространялось на начатые после его вступления в силу избирательные кампании по выборам, голосование по которым должно было завершиться не позднее 31 декабря 1998 г.

В 1997 г. был принят Закон г. Санкт-Петербурга «О местном самоуправлении в Санкт-Петербурге», который определял статус формируемых в Санкт-Петербурге органов местного самоуправления. В настоящее время в Санкт-Петербурге действует Закон от 7 июня 2005 г. «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге».

В Москве Закон «Об организации местного самоуправления в городе Москве» был принят лишь в 2002 г. Вместе с тем функции органов местного самоуправления в районах г. Москвы осуществляли районные управы, действующие на основе Закона от 11 сентября 1996 г. «О районной Управе в городе Москве»². В состав районной управы входили районные собрания, избираемые населением. Выборы советников районных собраний прошли в декабре 1997 г. в соответствии с Законом г. Москвы от 7 мая 1997 г. «О выборах советников районного собрания в городе Москве»¹. Выборы советников назначались мэром города, который согласовывал дату проведения выборов с Московской городской Думой. Срок полномочий советников был установлен первоначально в два года. Московская городская Дума по представлению Московской городской избирательной комиссии своим постановлением от 24 сентября 1997 г. установила количество советников, избираемых в районные собрания, и утвердила границы многомандатных избирательных округов по их выборам. Распоряжением мэра г. Москвы выборы советников районных собраний были назначены на 14 декабря 1997 г. (в этот же день проходили выборы депутатов Московской городской Думы). Вторые выборы в районные собрания, которые избирались уже сроком на четыре года, прошли 19 декабря 1999

г. Их дата была определена также распоряжением мэра г. Москвы от 8 сентября 1999 г. по согласованию с Московской городской Думой. Выборы проходили уже на основе нового Закона города Москвы от 7 июля 1999 г. «О выборах депутатов Московской городской Думы, Мэра и Вице-мэра Москвы и советников районного Собрания в городе Москве»². Было образовано 354 избирательных округа по выборам советников, из них 142 пятимандатных, 118 четырехмандатных, 76 трехмандатных, 15 двухмандатных и 3 одномандатных (в районах Кунцево, Митино, Солнцево). Самым большим по числу избирателей оказался пятимандатный избирательный округ №4 района Выхино-Жулебино — 38 051 избиратель, а самым маленьким — избирательный округ № 2 района Куркино — 426 избирателей.

Всего баллотировалось (с учетом выбытия) 3519 кандидатов в советники на 1443 мандата (в среднем 2,4 кандидата на мандат)³. На выборах депутатов муниципальных собраний в 2004 г. было зарегистрировано 3707 кандидатов на 1535 мандатов. При этом средняя активность избирателей на выборах депутатов в 125 муниципальных образованиях составила 59% (однако надо учитывать, что данные выборы проходили одновременно с президентскими выборами).

Необходимо отметить, что районное собрание и администрация района, которую возглавлял глава районной управы, избираемый районным собранием по представлению мэра г. Москвы, в соответствии с действовавшим тогда законодательством г. Москвы составляли районную управу — орган власти района в г. Москве. Правовой статус районной управы не отвечал в полной мере конституционным принципам организации и деятельности местного самоуправления: районы г. Москвы не имели муниципальной собственности, собственных бюджетов и уставов — они действовали, как уже отмечалось, на основе Закона г. Москвы о районной управе, принятого в 1996 г. И хотя Законом г. Москвы от 27 июня 2001 г. № 27 во исполнение определения Верховного Суда РФ от 30 марта 2001 г. в Закон о районной управе были внесены изменения, согласно которым районная управа определялась уже как орган местного самоуправления, реальный ее статус по-прежнему все-таки не соответствовал статусу органа местного самоуправления. И лишь в 2002 г. был принят Закон «Об организации местного самоуправления в городе Москве», заложивший правовую

основу перехода к организации местного самоуправления в районах г. Москвы. Он установил в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами и Уставом г. Москвы (в который были внесены соответствующие изменения в 2001 г.), что местное самоуправление в г. Москве осуществляется в границах внутригородских муниципальных образований, создаваемых на территории районов г. Москвы, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти и обладают самостоятельностью в решении вопросов местного значения.

Выборы в представительные органы внутригородских муниципальных образований (муниципальных собраний) г. Москвы состоялись 14 марта 2004 г. одновременно с выборами Президента РФ (хотя срок полномочий прежних районных собраний истек в декабре 2003 г., но было принято решение о совмещении муниципальных выборов с президентскими выборами).

Современная **территориальная организация местного самоуправления в городах федерального значения** определяется Законом об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 2003 г., уставами и законами указанных субъектов РФ. В соответствии с Законом об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 2003 г. в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге согласно уставам данных субъектов РФ местное самоуправление осуществляется органами местного самоуправления на внутригородских территориях. Установление и изменение границ внутригородских муниципальных образований, их преобразование осуществляется законами городов федерального значения с учетом мнения населения соответствующих внутригородских территорий. При этом перечень вопросов местного значения, источники доходов местных бюджетов внутригородских муниципальных образований определяются законами городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства. Законодательное требование о необходимости сохранения городского хозяйства влечет за собой тесное сотрудничество и взаимодействие городских органов государственной власти и органов муниципальной власти внутригородских территорий в указанных субъектах РФ. Городские органы

власти, в частности, заинтересованы в том, чтобы выборы органов местного самоуправления во внутригородских муниципальных образованиях проходили в одно и то же время, чтобы избирались они на один и тот же срок, чтобы структура органов местного самоуправления была в целом однотипная и т. д. В большей степени сегодня это характерно для Москвы.

В соответствии с Уставом г. Москвы от 28 июня 1995 г., законами г. Москвы «О территориальном делении города Москвы» от 5 июля 1995 г. и «Об организации местного самоуправления в городе Москве» от 6 ноября 2002 г. **территориальными единицами г. Москвы являются районы (их 125) и административные округа (их 10).**

Административные округа образуются для административного управления соответствующими территориями: в них создаются префектуры — территориальные органы исполнительной власти, подведомственные Правительству Москвы, которые возглавляют префекты, назначаемые мэром города. Административный округ включает в себя несколько районов г. Москвы. Границы административного округа не могут пересекать границ районов.

Местное самоуправление в г. Москве осуществляется в границах внутригородских муниципальных образований, создаваемых на территории районов г. Москвы (включая районы г. Зеленограда). Образование муниципальных образований, установление их территории и наименований осуществляются законами г. Москвы по представлению мэра Москвы с учетом исторических, местных традиций и других особенностей территорий. При этом необходимо иметь в виду, что постановлением Правительства Москвы от 3 декабря 2002 г. на территориях районов г. Москвы, включая районы г. Зеленограда, образованы управы районов г. Москвы — территориальные органы исполнительной власти г. Москвы. Таким образом, на территории районов действуют:

- а) органы местного самоуправления внутригородских муниципальных образований;
- б) управы районов — территориальные органы исполнительной власти города, главы которых назначаются и освобождаются Правительством Москвы.

Согласно Уставу Санкт-Петербурга от 28 февраля 1998 г., законам Санкт-Петербурга «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге» от 7 июня 2005 г., «О территориальном устройстве Санкт-Петербурга» от 25 июля 2005 г. **территориальными единицами Санкт-Петербурга** являются 18 районов, представляющих собой административно-территориальные единицы, в границах которых осуществляют деятельность исполнительные органы государственной власти Санкт-Петербурга — администрации районов. **Внутригородскими муниципальными образованиями Санкт-Петербурга являются:**

а) муниципальные округа (их 81);

б) города (их 9) и поселки (их 21), которые в отличие от внутригородских муниципальных образований г. Москвы имеют некоторые различия в правовом статусе (это касается, прежде всего, перечня вопросов местного значения, которые относятся к их ведению). Территория внутригородского муниципального образования должна полностью входить в состав территории района.

К выборным органам местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в Москве и Санкт-Петербурге относятся:

а) представительный орган муниципального образования, состоящий из депутатов, избираемых жителями муниципального образования на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании в соответствии с федеральными законами и законами городов федерального значения (в Москве — это муниципальное Собрание, а в Санкт-Петербурге — муниципальный Совет);

б) глава муниципального образования, который в соответствии с уставом муниципального образования может избираться либо на муниципальных выборах, либо представительным органом из своего состава.

Возможно и формирование на муниципальных выборах в соответствии с уставом муниципального образования контрольного органа муниципального образования.

Как показывает анализ законодательства Москвы и Санкт-Петербурга о местном самоуправлении, уставов внутригородских муниципальных образований указанных городов федерального значения,

на муниципальных выборах избираются представительные органы внутригородских муниципальных образований. Главы муниципальных образований, как правило, избираются в соответствии с их уставами представительными органами внутригородских муниципальных образований (в Москве таким образом избираются все главы внутригородских муниципальных образований, а в Санкт-Петербурге — почти все). В тех случаях, когда устав внутригородского муниципального образования предусматривает формирование контрольного органа, данный орган организуется представительным органом соответствующего муниципального образования.

Срок полномочий избираемых на муниципальных выборах органов местного самоуправления составляет, как правило, четыре года (в Москве это относится ко всем избираемым на муниципальных выборах органам местного самоуправления, а в Санкт-Петербурге — за редким исключением).

Численный состав представительных органов внутригородских муниципальных образований в соответствии с Законом об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации 2003 г. не может быть менее 10 депутатов. Конкретный численный состав представительного органа определяется уставом внутригородского муниципального образования.

Депутаты представительных органов внутригородских муниципальных образований городов федерального значения, как показывает практика, избираются на основе мажоритарной избирательной системы относительного большинства. Выборы проводятся, как правило, по многомандатным избирательным округам.

Избирательный кодекс г. Москвы от 6 июля 2005 г. устанавливает, что депутатом муниципального собрания внутригородского муниципального образования может быть избран гражданин, достигший на день выборов возраста 18 лет, а главой муниципального образования — 21 года. Согласно Закону г. Санкт-Петербурга «О выборах депутатов муниципальных советов в Санкт-Петербурге» депутатом может быть избран гражданин, обладающий пассивным избирательным правом и достигший на день голосования 21 года.

Согласно Избирательному кодексу г. Москвы на выборах в органы местного самоуправления действуют ИКМО и участковые избира-

тельные комиссии: окружные комиссии не создаются. Закон г. Санкт-Петербурга «О выборах депутатов муниципальных советов в Санкт-Петербурге» 2003 г. предусматривает формирование избирательных комиссий: муниципальных образований, окружных и участковых комиссий.

В городах федерального значения гораздо легче решаются вопросы, связанные с обеспечением представительства политических партий в составе избирательных комиссий. Так, на момент проведения муниципальных выборов в Москве в 2004 г. в указанном субъекте РФ было зарегистрировано 37 региональных отделений политических партий. Вместе с тем, если в составе территориальных избирательных комиссий представительство от партий было достаточно внушительным (965 членов комиссий из 1067 представляли политические партии), то в составе участковых избирательных комиссий из 37 887 членов представителями политических партий были 7151.

В последние годы возрастает и активность политических партий в выдвижении кандидатов на муниципальных выборах. Так, на выборах депутатов муниципальных собраний в Москве в 2004 г. всего было выдвинуто 4622 кандидата (в том числе от политических партий — 1713). Было зарегистрировано кандидатами 3707 (из них от политических партий — 1713, т. е. все выдвинутые партиями кандидаты). Из 1535 избранных депутатов 893 депутата представляли политические партии (из них 889 — представители «Единой России»). При этом обращает на себя внимание, что активность на муниципальных выборах проявили лишь три политические партии («Единая Россия», КПРФ, ЛДПР).

Надо также учитывать, что некоторые особенности избирательного процесса в муниципальных образованиях, сформированных на внутригородских территориях городов федерального значения, обусловлены федеральным избирательным законодательством. Так, рамочный Федеральный закон предусматривает возможность регистрации (учета) избирателей на внутригородской территории города федерального значения руководителем территориального органа исполнительной власти данного города. С учетом этого Избирательный кодекс г. Москвы устанавливает, что регистрацию (учет) избирателей осуществляет глава управы района г. Москвы. При этом данные о чис-

ленности избирателей по городу в целом и по каждому району г. Москвы представляются в городскую избирательную комиссию не позднее 10 января и 10 июля каждого года, а также не позднее пяти дней после дня назначения выборов. Сведения о зарегистрированных избирателях формирует и уточняет глава управы района г. Москвы.

Рамочный Федеральный закон предоставляет субъектам РФ в устанавливаемых им пределах решать и другие вопросы, связанные с муниципальными выборами. Так, Избирательный кодекс г. Москвы, основываясь на положениях рамочного Федерального закона, закрепляет, что:

а) если в поддержку выдвижения кандидата в депутаты муниципального собрания, выдвинутого по одномандатному избирательному округу, кандидата на должность главы муниципального образования необходимо для регистрации собрать подписи избирателей, то количество подписей составляет 1% от числа избирателей соответствующего избирательного округа, а для кандидата в депутаты, выдвинутого по многомандатному избирательному округу, — 1% от числа избирателей данного округа, поделенного на число депутатских мандатов, которые подлежат распределению в этом округе;

б) кандидат в депутаты муниципального собрания вправе назначить трех доверенных лиц, а кандидат на должность главы муниципального образования — пять доверенных лиц;

в) предельная сумма всех расходов из средств избирательного фонда кандидата в депутаты муниципального собрания, баллотирующегося по одномандатному избирательному округу, не может превышать 150 тыс. руб., а баллотирующегося по многомандатному избирательному округу — 400 тыс. руб.; кандидата на должность главы муниципального образования — 650 тыс. руб. (эта сумма, начиная с 1 января 2006 г., ежегодно увеличивается с учетом уровня инфляции, установленного федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год). При этом при ИКМО создаются контрольно-ревизионные службы, положения о которых утверждаются указанными комиссиями;

г) при проведении выборов в органы местного самоуправления избирателю, который по уважительной причине не сможет проголосовать на избирательном участке, на котором он включен в список изби-

рателей, обеспечивается возможность проголосовать досрочно;

д) в качестве стационарных ящиков в помещении для голосования могут использоваться технические средства подсчета голосов, в том числе программно-технические комплексы обработки бюллетеней (надо отметить, что в городах федерального значения имеются все необходимые условия для проведения экспериментов, связанных с совершенствованием порядка голосования);

е) выборы депутатов муниципального собрания признаются состоявшимися независимо от числа избирателей, принявших участие в голосовании. При этом выборы главы муниципального образования признаются несостоявшимися в случае, если в них приняло участие менее 20% от числа избирателей, внесенных в списки избирателей;

ж) допускается голосование по одной кандидатуре на выборах депутатов по одномандатным избирательным округам (однако выборы признаются несостоявшимися, если за эту кандидатуру было подано менее 50% голосов избирателей, принявших участие в голосовании).

Приложения

Приложение 1

Учебная программа и другие учебно-методические материалы по курсу «Муниципальные выборы в Российской Федерации»

Учебная программа «Муниципальные выборы в Российской Федерации»

Тема 1. Организационно-территориальные основы местного самоуправления

Понятие местного самоуправления. Местное самоуправление и государственная власть.

Территориальная организация местного самоуправления. Понятие и виды муниципальных образований.

Органы и должностные лица местного самоуправления: понятие и виды. Структура органов местного самоуправления. Выборные органы и должностные лица местного самоуправления.

Тема 2. Муниципальные выборы в системе местного самоуправления

Понятие и виды муниципальных выборов. Выборы представительного органа муниципального образования и других выборных органов муниципального образования. Выборы главы муниципального образования и других выборных лиц муниципального образования. Основные муниципальные выборы (очередные, досрочные), повторные и дополнительные муниципальные выборы.

Правовое регулирование муниципальных выборов. Общая характеристика законодательства о выборах в местные органы власти в советский период развития государства. Основные этапы развития законодательства о выборах в органы местного самоуправления с 1990—1991 гг. по настоящее время. Конституция РФ — основной источник избирательного права. Международные избирательные стандарты и их роль в правовом регулировании муници-

пальных выборов. Федеральное законодательство о муниципальных выборах. Указы Президента РФ как источник избирательного права.

Конституции (уставы) и избирательные законы субъектов РФ. Уставы муниципальных образований, иные муниципальные правовые акты и их роль в правовом регулировании муниципальных выборов.

Нормативные акты избирательных комиссий. Нормативные акты ЦИК России и их роль в организации избирательного процесса в муниципальных образованиях. Материалы судебной практики и их значение для развития законодательства о муниципальных выборах. Основные тенденции развития законодательства о муниципальных выборах.

Принципы подготовки и проведения муниципальных выборов. Право граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления. Всеобщее равное и прямое избирательное право при тайном голосовании. Свободное и добровольное участие граждан в муниципальных выборах. Организация и проведение муниципальных выборов избирательными комиссиями. Обязательность и периодичность проведения муниципальных выборов. Судебная защита избирательных прав и свобод участников муниципальных выборов.

Избирательные системы, используемые при проведении муниципальных выборов: понятие и виды. Общая характеристика мажоритарной и пропорциональной избирательных систем. Смешанная избирательная система.

Тема 3. Участники избирательного процесса в муниципальных образованиях

Правовой статус избирателя: понятие и общая характеристика. Избирательные права граждан. Избирательные цензы.

Правовой статус кандидата и его уполномоченных представителей: понятие, права и обязанности, ограничения, гарантии.

Избирательные объединения: понятие и виды. Правовой статус избирательного объединения. Особенности участия политических партий в муниципальных выборах.

Избирательные комиссии: система и правовой статус избирательных комиссий, осуществляющих подготовку и проведение муниципальных выборов.

Избирательная комиссия муниципального образования, территориальная избирательная, окружная избирательная, участковая избирательная комиссия: статус, порядок формирования, полномочия.

Совмещение избирательными комиссиями полномочий по подготовке и проведению муниципальных выборов: правовая основа и проблемы реализации.

Роль избирательной комиссии субъекта Российской Федерации в подготовке и проведении муниципальных выборов и местных референдумов.

Организация деятельности избирательных комиссий. Статус членов избирательных комиссий. Гласность в деятельности избирательных комиссий. Расформирование избирательной комиссии.

Порядок и формы взаимодействия избирательных комиссий с органами государственной власти и органами местного самоуправления: законодательство и практика. Роль государственных органов, органов местного самоуправления в организации избирательного процесса на муниципальном уровне.

Избирательные комиссии, осуществляющие полномочия по подготовке и проведению муниципальных выборов во вновь образованных, преобразованных муниципальных образованиях: законодательство и практика.

Институт наблюдателей: понятие, правовой статус.

Тема 4. Организация избирательного процесса в муниципальных образованиях

Избирательный процесс в муниципальных образованиях: понятие и основные стадии. Соотношение понятий «избирательная кампания» и «избирательный процесс в муниципальных образованиях». Избирательный процесс в муниципальных образованиях как первичный уровень избирательного процесса в Российской Федерации.

Стадии избирательного процесса в муниципальных образованиях: понятие и общая характеристика. Назначение муниципальных выборов. Образование избирательных округов, избирательных участков, составление списков избирателей. Выдвижение кандидатов (списков кандидатов) и их регистрация. Информационное обеспечение муниципальных выборов и проведение предвыборной агитации. Финансирование муниципальных выборов. Избирательные фонды кандидатов, избирательных объединений. Контрольно-ревизионные службы. Голосование и определение итогов голосования, установление результатов муниципальных выборов, их официальное опубликование (публикация). Признание муниципальных выборов несостоявшимися и недействительными. Проведение повторного голосования, повторных выборов, выборов депутатов вместо выбывших. **Использование ГАС «Выборы» при подготовке и проведении муниципальных выборов.** Избирательные споры: понятие и виды. Порядок разрешения избирательных споров. Разрешение избирательных споров избирательными комиссиями. Судебный порядок разрешения избирательных споров. Ответственность за нарушение избирательных споров: понятие, виды, правовое регулирование.

Тема 5. Особенности организации и проведения муниципальных выборов в муниципальных образованиях различных видов

Особенности организации и проведения муниципальных выборов во вновь образованных муниципальных образованиях.

Особенности организации и проведения выборов в муниципальном районе.

Особенности организации и проведения муниципальных выборов в городских и сельских поселениях, в городских округах.

Особенности организации и проведения муниципальных выборов в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге.

Нормативные акты и сборники судебных решений¹

Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.

Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации.

Уголовный кодекс Российской Федерации.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.

Уголовный кодекс Российской Федерации.

Конституции (уставы) субъектов Российской Федерации.

Международные избирательные стандарты. Сборник документов / Отв. ред. *А. А. Вешняков*; Науч. ред. *В. И. Лысенко*. М., 2004.

Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 20-ФЗ «О государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы» // СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 172.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 22. Ст. 2031.

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.

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

Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 8-ФЗ «Об основах муниципаль-

ной службы в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 2. Ст. 224.

Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» // СЗ РФ. 1996. № 49. Ст. 5497; 1998. № 26. Ст. 3005.

Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.

Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.

Закон РФ «О вынужденных переселенцах» (в ред. Федерального закона от 20 декабря 1995 г. № 226-ФЗ) // СЗ РФ. 1995. № 52. Ст. 5110.

Закон РФ от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» // СЗ РФ. 1995. № 51. Ст. 4970.

Закон РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации» // СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 169.

Выписка из протокола заседания Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 29 декабря 2005 г. № 164-4-4 «О модельном законе субъекта Российской Федерации о выборах депутатов представительного органа муниципального района».

Законодательство субъектов Российской Федерации о выборах в органы государственной власти, в органы местного самоуправления (по указанию преподавателя).

Избирательное право и избирательный процесс в решениях Конституционного Суда Российской Федерации (1992—1999) / Авт.-сост. *Ю. А. Веденеев, В. И. Лысенко, Б. А. Страцун*; Отв. ред. *А. А. Вешняков*. М., 2000.

Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда Российской Федерации (1995-2000): В 2 т. / Отв. ред. *О. Ю. Вельяшев*. М., 2001.

Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда Российской Федерации (2001) / Отв. ред. *О. Ю. Вельяшев*. М., 2002.

Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда Российской Федерации (2002) / Отв. ред. *В. И. Казьмин*. М., 2003.

Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда Российской Федерации (2003): В 2 т. / Отв. ред. *В. И. Казьмин*. М., 2003.

Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Россий-

ской Федерации в решениях Верховного Суда Российской Федерации (2004): В 2 т. / Отв. ред. *В. И. Казьмин*. М., 2004.

Сборник судебных решений по делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме: В 3 т. / Под общ. ред. *А. Г. Сидякина*. М., 2005.

Избирательное право России (в документах): В 3 т. / Отв. ред. *О. Е. Ку-тафин*. М., 1999.

Научно-практические комментарии

Комментарий к Конституции Российской Федерации / Рук. ред. коллегии *Л. А. Окуньков*. М., 2002.

Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» / Отв. ред. *А. А. Вешняков*; Науч. ред. *В. И. Лысенко*. М., 2003.

Постатейный комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / Под общ. ред. *В. И. Шкатуллы*. М., 2000.

Комментарий к Федеральному закону «О политических партиях» / Под ред. *В. В. Лапаевой*. М., 2002.

Монографии, научные статьи

Авакьян С. А. Конституционное право России: Учебный курс: В 2 т. М., 2005.

Васильев В. И. Законодательная основа муниципальной реформы. М., 2005.

Веденеев Ю. А., Бурмистров А. П. Повышение квалификации кадров избирательных комиссий субъектов Российской Федерации: состояние и перспективы // Вестник ЦИК России. 2002. № 2 (128).

Веденеев Ю. А., Миронов Н. М. Современное избирательное право: понятие и система // Вестник ЦИК России. 2004. № 8.

Веденеев Ю. А., Навальный С. В. Избирательное право: роль и место в системе права России // Вестник ЦИК России. 2003. № 2 (140).

Веденеев Ю. А., Раудин В. И. Источники избирательного права Российской Федерации // Вестник ЦИК России. 2003. № 6 (144).

Вешняков А. А. Избирательные стандарты в международном праве и их реализация в законодательстве Российской Федерации. М., 1997.

Дубровина Е. П. К вопросу о формировании избирательных комиссий // Вестник ЦИК России. 2002. № 5 (131).

Князев С. Д. Очерки теории российского избирательного права. Владиво-

сток, 1999.

Ковлер А. И. Избирательные технологии: российский и зарубежный опыт. М., 1995.

Козак Д. Н. Проблемы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации // Журнал российского права. 2002. № 5.

Лапин В. А., Любовный В. Я. Реформа местного самоуправления и административно-территориальное устройство России. М., 2005.

Лысенко В. И. Выборы и представительные органы в новой Европе: политологический опыт и тенденции 80—90-х годов. М., 1994.

Нифанов А. Н. Институты народовластия в системе муниципального управления. Ростов н/Д, 2000.

Проблемы народного представительства в Российской Федерации / Под ред. С. А. Авакьяна. М., 1998.

Пылин В. В. Народовластие в системе местного самоуправления (государственно-правовые проблемы теории и практика). СПб., 1998.

Реформа местного самоуправления в Российской Федерации. Муниципальные выборы: практика, проблемы: Сборник. М., 2005.

Семенов М. Муниципальные выборы: общее и особенное // Российская Федерация сегодня. 2000. № 2.

Сергеев А. А. Федерализм и местное самоуправление как институты российского народовластия. М., 2005.

Широков А. Н., Юркова С. Н. Территориальные и организационные основы местного самоуправления в Российской Федерации. М., 2004.

Шувалов И. И. Совершенствование законодательства субъектов Российской Федерации в связи с реформой федеративных отношений и местного самоуправления // Журнал российского права. 2004. № 9.

Учебники и учебно-методические пособия

Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации. М., 2004.

Васильев В. И. Местное самоуправление. М., 1999.

Веденеев Ю. А., Мостовщиков В. Д. Введение в избирательное право. М., 2003.

Выдрин И. В. Муниципальное право России. М., 2005.

Дамаскин О. В., Корчиго Е. В., Сеченова Р. Р. Избирательный процесс и электорально-правовая культура. М., 2005.

Игнатенко В. В. Участковая избирательная комиссия: правовой статус, порядок формирования и компетенция. М., 2003.

Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации / Отв. ред. А. А. Вешняков; Науч. ред. В. И. Лысенко. М., 2003.

Князев С. Д. Российское избирательное право. Владивосток, 2001.

Князев С. Д., Кораблин В. Е., Ковалева Н. В. Окружная избирательная комиссия: правовой статус, порядок формирования и компетенция. М., 2003.

Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник. М., 2005.

Мостовщиков В. Д. Территориальная избирательная комиссия: правовой статус, порядок формирования и компетенция. М., 2003.

Муниципальное право: Учебник/Под ред. Ю.А.Дмитриева. М., 2005.

Рабочий блокнот члена участковой избирательной комиссии. М., 2004.

Издательская серия «Прикладная юриспруденция»

Большаков С. В. Информирование избирателей и предвыборная агитация: особенности правового регулирования. М., 2002.

Большаков С. В., Ищенко Е. П. Предвыборная агитация: взгляд изнутри. М., 1999.

Игнатенко В. В. Юридическая ответственность и избирательный процесс. М., 2003.

Ищенко Е. П., Ищенко А. Е. Избирательные споры: возникновение, разрешение, предупреждение. М., 2002.

Колушин Е. И. Финансирование выборов: право и практика. М., 2002.

Шувалова Н. Н., Ковалева Н. В., Королева В. И. Документационное обеспечение деятельности избирательных комиссий. М., 2003.

Издательская серия «Современные избирательные технологии»

Большаков С. В., Ланин В. Г., Мешков П. Я., Панарин И. Н. Интернет и выборы. М., 2002.

Дубровина Е. П., Зотова З. М. Партии и выборы: опыт избирательных кампаний 2003—2004 годов. М., 2005.

Зазыкин В. Г. Психологические аспекты избирательного процесса. М., 2002.

Зотова З. М. Политические партии России и избирательный процесс. М., 2002.

Морозова Е. Г. Электоральный менеджмент. М., 2002.

Ханов Г. Г., Косоруко А. В., Александрова О. Ю. Связи с общественностью в деятельности избирательных комиссий. М., 2002.

Краткие методические рекомендации

Проведение в Российской Федерации муниципальной реформы, обновление правовой базы муниципальных выборов тесно связано с развитием системы непрерывного обучения, повышения профессиональной квалификации

участников избирательного процесса на муниципальном уровне. В первую очередь речь идет об организаторах выборов — председателях, заместителях председателей, секретарях, членах, работниках аппаратов избирательных комиссий, осуществляющих подготовку и проведение муниципальных выборов и местных референдумов, а также других участников избирательного процесса в муниципальных образованиях.

Успешное осуществление профессиональной подготовки и переподготовки организаторов выборов, повышения уровня знаний избирательного законодательства организаторов и участников муниципальных выборов во многом зависит от содержания образовательных программ, уровня и качества преподавания, рациональности и эффективности выбранных форм и методов обучения. Указанные программы должны включать изучение опыта проведения в Российской Федерации реформы местного самоуправления, правового обеспечения избирательного процесса, сложившейся правоприменительной практики.

Предлагаемые основные положения программы обучения по курсу «Муниципальные выборы в Российской Федерации» являются базовыми при подготовке образовательной программы для организаторов и других участников муниципальных выборов и, при необходимости, могут быть скорректированы. Так, с учетом местной специфики могут быть предусмотрены дополнительные темы, уточнены список контрольных вопросов, перечень рекомендуемой литературы. Предлагаемый перечень нормативных правовых актов следует дополнить ссылками на соответствующие законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

Программа обучения может предусматривать две основные формы обучения — краткосрочные курсы или тематические и проблемные семинары (семинары-совещания), предусматривающие комплексное повышение квалификации организаторов и других участников выборов, углубленное изучение ими вопросов муниципального избирательного права. Форма обучения определяется в каждом конкретном случае, в том числе, при необходимости, совместно с органами (организациями), выполняющими заказ на проведение обучения, исходя из категории обучающихся, специфики и условий их деятельности.

Программу учебных курсов целесообразно строить на основе сбалансированного сочетания теоретических и практических занятий, т. е. соответственно лекций и семинаров, тренингов, деловых игр. В каждом конкретном случае указанное сочетание может быть различным. Тематика лекционных занятий должна включать в основном вопросы теории избирательного права и избирательного процесса, которую следует максимально обогащать актуальным практическим материалом. Накануне лекции целесообразно обеспечить

слушателей раздаточными материалами, в том числе, например, краткими тезисами лекций, списками литературы и нормативно-правовых актов, методическими указаниями по курсу, информационно-аналитическими обзорами. Рекомендуем планировать дополнительное время для ответов на вопросы обучающихся, обсуждения в диалоговых формах коллизионных правоприменительных ситуаций.

По темам, имеющим важное практическое значение, могут проводиться семинары, деловые игры. Семинары, кроме того, могут быть запланированы как итоговые занятия, завершающие определенный раздел учебного расписания. При проведении семинара ему может предшествовать лекция по рассматриваемой теме.

Деловая игра проводится с участием всех или части обучающихся, которые могут быть разбиты на несколько команд. Результат деловой игры — коллективное решение поставленной задачи. Целесообразно обеспечить надлежащую регламентацию деловой игры, в связи с чем могло бы быть полезным издание методического материала или раздача слушателям методического плана. Особые требования предъявляются к квалификации организатора деловой игры, которая оценивается, по меньшей мере, с двух сторон — содержательной и методической. Недостаточная компетентность хотя бы в одной из них может значительно затруднить решение педагогических и исследовательских задач. Полагаем в связи с этим, что в роли организаторов деловой игры могут выступать как работники образовательных учреждений (учебно-методических центров), так и руководители избирательных комиссий (их аппаратов), обладающие достаточными знаниями и опытом в области подготовки и проведения муниципальных выборов.

Деловые игры могут проводиться по темам, имеющим практическое значение для обучающихся. Целесообразно, к примеру, предусмотреть в учебном расписании проведение деловой игры по теме, затрагивающей вопросы установления итогов голосования, определения результатов выборов при совмещении полномочий избирательными комиссиями. При этом обучающиеся могут составить оптимальную схему движения протоколов об итогах голосования, в условиях деловой игры выполнить соответствующие избирательные действия. Традиционной в последнее время стала практика организации деловых игр, в ходе которых происходит отработка процедур разрешения избирательных споров в административном или судебном порядке.

Рекомендуем организаторам обучения, по возможности, включить в программу тренинг с использованием программных средств ГАС «Выборы» (или их аналогов), провести ознакомление обучающихся с работой системы.

Образовательная программа может предусматривать подготовку обучающихся рефератов. В этом случае целесообразно сформулировать перечень

тем рефератов и подготовить краткие методические указания по их подготовке: порядок оформления, примерная структура, необходимость практических выводов и т. д.

Завершением учебной программы может являться итоговая аттестация слушателей с выдачей документа о прохождении обучения.

Сочетание вышеуказанных и других форм и средств построения учебного процесса, насыщение его современными методиками преподавания позволят обеспечить должное качество профессиональной подготовки и переподготовки организаторов, других участников муниципальных выборов, повышение уровня их знаний в сфере муниципального права. Рассматриваемая задача не только определяет адекватное содержание соответствующих образовательных программ, но и предполагает систематическую плановую работу в этом направлении.

Контрольные вопросы

1. Понятие местного самоуправления. Местное самоуправление и государственная власть. Общая характеристика Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

2. Территориальная организация местного самоуправления: понятие и виды муниципальных образований.

3. Выборные органы местного самоуправления и выборные должностные лица местного самоуправления: понятие и виды. Структура органов местного самоуправления.

4. Муниципальные выборы: понятие и виды.

5. Муниципальное избирательное законодательство: понятие, общая характеристика, основные этапы становления и развития.

6. Правовое регулирование муниципальных выборов: федеральный, региональный и муниципальный уровни. Международные избирательные стандарты.

7. Понятие избирательной системы. Виды избирательных систем, применяемых на муниципальных выборах.

8. Разновидности мажоритарной избирательной системы на муниципальном уровне.

9. Пропорциональная и смешанная мажоритарно-пропорциональная избирательные системы на муниципальном уровне.

10. Избирательная система, наиболее предпочтительная для муниципальных выборов с учетом особенностей вида муниципального образования (обосновать).

11. Основные принципы подготовки и проведения муниципальных выбо-

ров и практика их реализации.

12. Принцип всеобщего избирательного права при проведении муниципальных выборов.

13. Принцип равного избирательного права при проведении муниципальных выборов.

14. Принцип тайного голосования при проведении муниципальных выборов.

15. Принцип свободного и добровольного участия в муниципальных выборах.

16. Ограничения пассивного избирательного права при проведении муниципальных выборов.

17. Предоставление избирательных прав иностранным гражданам.

18. Проблемы совмещения статуса депутата представительного органа муниципального образования, выборного должностного лица муниципального образования.

19. Понятие избирательного процесса в муниципальных образованиях.

20. Стадии избирательного процесса в муниципальных образованиях.

21. Назначение муниципальных выборов. Назначение досрочных муниципальных выборов.

22. Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» и его роль в системе гарантий избирательных прав граждан.

23. Изменение границ муниципального образования, преобразование муниципального образования и проблемы проведения муниципальных выборов.

24. Организация муниципальных выборов во вновь образованном муниципальном образовании.

25. Избирательные комиссии, осуществляющие подготовку и проведение муниципальных выборов, и их место в системе избирательных комиссий в Российской Федерации. Проблемы совмещения полномочий комиссий.

26. Правовой статус, порядок формирования и полномочия избирательной комиссии муниципального образования.

27. Правовой статус, порядок формирования и полномочия территориальной избирательной комиссии.

28. Правовой статус, порядок формирования и полномочия окружной избирательной комиссии.

29. Правовой статус, порядок формирования и полномочия участковой избирательной комиссии.

30. Участие избирательной комиссии субъекта РФ в организации муниципальных выборов и местных референдумов.

31. Сроки полномочий избирательных комиссий.
32. Организация деятельности избирательных комиссий.
33. Основания для регистрации (учета) избирателей.
34. Субъекты, осуществляющие регистрацию (учет) избирателей, и взаимодействие с ними избирательных комиссий.
35. Граждане, подлежащие включению в списки избирателей, участников референдума при проведении муниципальных выборов.
36. Особенности включения в списки избирателей, граждан по месту их пребывания, военнослужащих.
37. Порядок составления списка избирателей. Внесение изменений и дополнений в списки.
38. Порядок выдвижения кандидатов, списков кандидатов на муниципальных выборах.
39. Самовыдвижение кандидата на муниципальных выборах.
40. Избирательные объединения на муниципальных выборах и порядок выдвижения ими кандидатов, списков кандидатов.
41. Внесение кандидатами, избирательными объединениями избирательного залога.
42. Регистрация кандидатов, списков кандидатов.
43. Основания для отказа в регистрации кандидата, списка кандидатов.
44. Информационное обеспечение муниципальных выборов.
45. Понятие и особенности проведения предвыборной агитации на муниципальных выборах.
46. Предвыборная агитация на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях.
47. Проведение агитационных публичных мероприятий.
48. Ограничения при проведении предвыборной агитации.
49. Бюджетное финансирование деятельности избирательных комиссий при подготовке и проведении муниципальных выборов. Организация муниципальных выборов в условиях отсутствия или неполного бюджетного финансирования.
50. Избирательный фонд кандидата, избирательного объединения: порядок формирования и использования.
51. Проведение избирательной кампании кандидата без создания избирательного фонда.
52. Контрольно-ревизионные службы при избирательных комиссиях. Организация финансового контроля при подготовке и проведении муниципальных выборов.
53. Порядок организации голосования на муниципальных выборах.
54. Установление итогов голосования участковой избирательной комис-

сий.

55. Определение результатов муниципальных выборов.

56. Признание муниципальных выборов несостоявшимися.

57. Признание муниципальных выборов недействительными.

58. Отмена результатов выборов.

59. Обжалование нарушений права граждан на участие в муниципальных выборах.

60. Конституционно-правовая ответственность по законодательству о муниципальных выборах.

61. Административно-правовая ответственность за нарушение законодательства о муниципальных выборах.

62. Уголовная ответственность за нарушение законодательства о муниципальных выборах.

63. Использование при проведении муниципальных выборов, местного референдума ГАС «Выборы».

Схемы

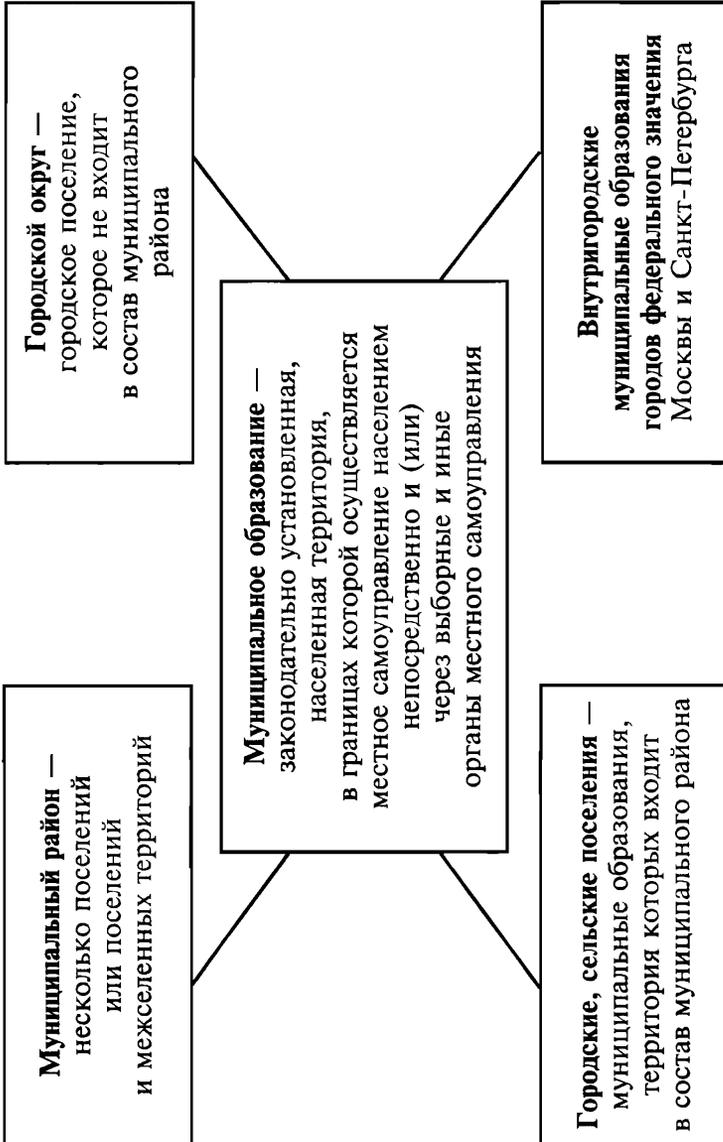


Схема 1. Виды муниципальных образований

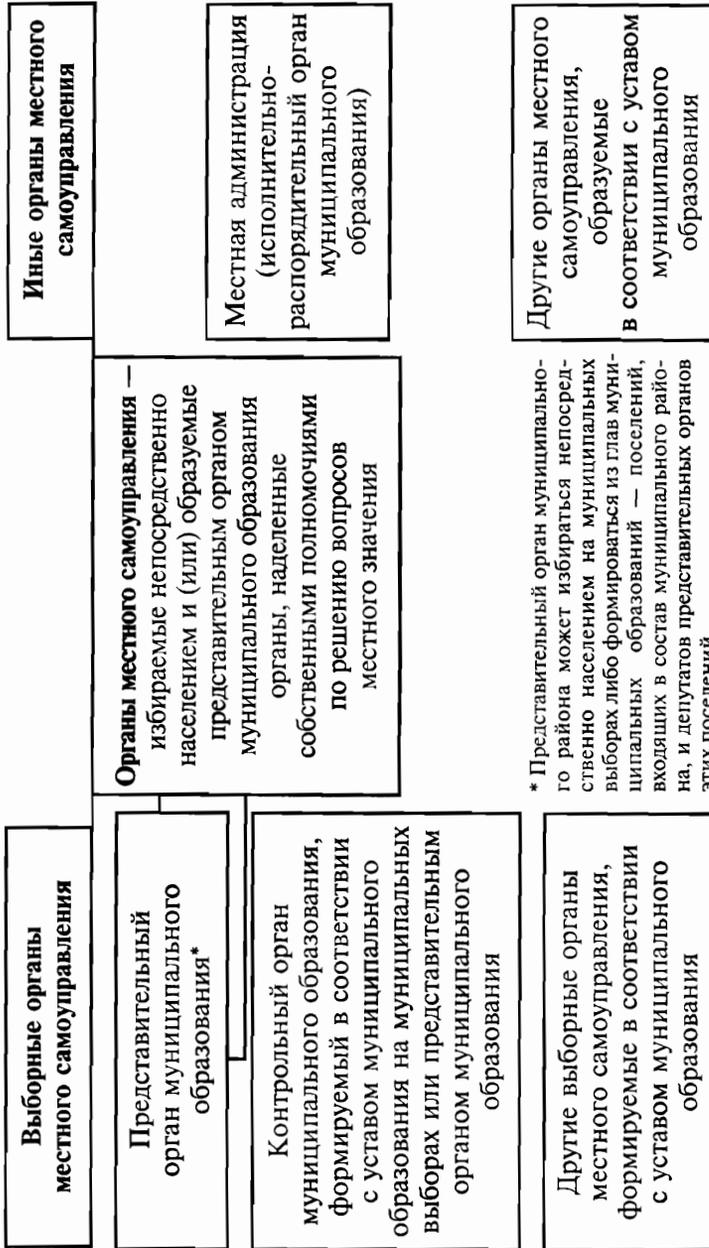


Схема 2. Выборные и иные органы местного самоуправления

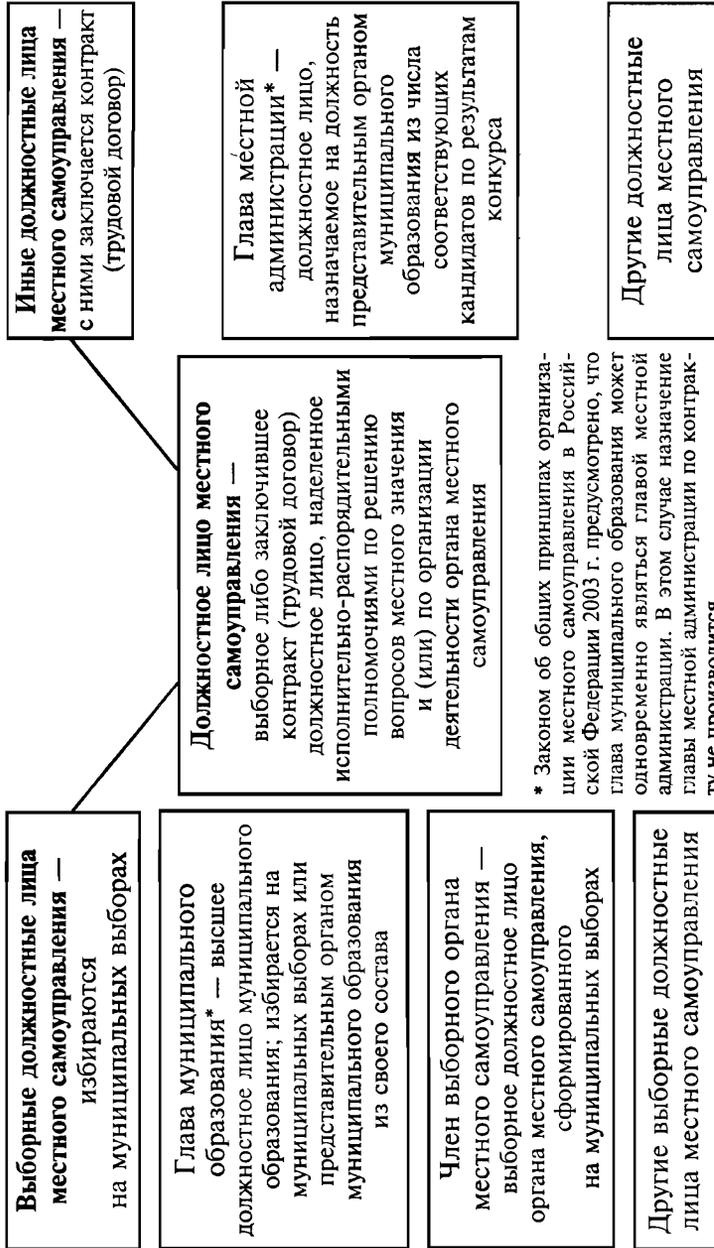


Схема 3. Выборные и иные должностные лица местного самоуправления

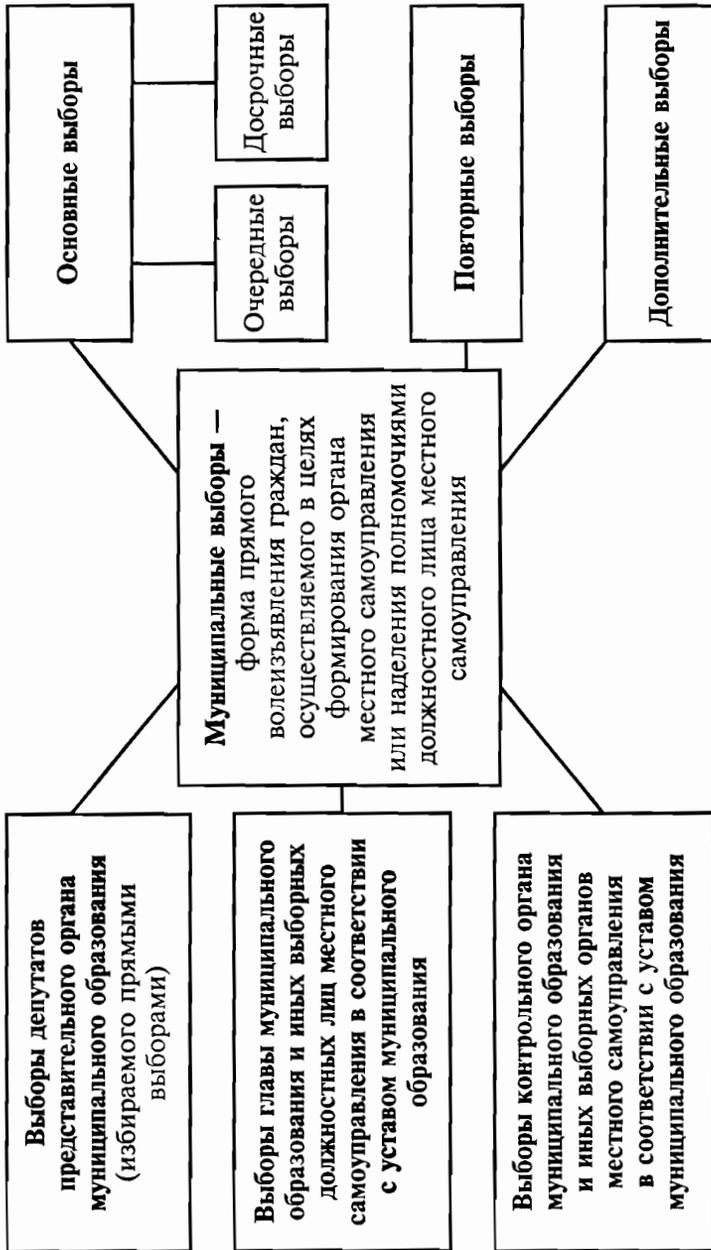


Схема 4. Понятие и виды муниципальных выборов

<p>Федеральный уровень правового регулирования муниципальных выборов:</p> <ul style="list-style-type: none"> — закрепляются основные принципы организации и проведения муниципальных выборов; — закрепляются основные гарантии избирательных прав граждан с учетом международных избирательных стандартов 	<p>Правовое регулирование муниципальных выборов на уровне субъектов Российской Федерации:</p> <ul style="list-style-type: none"> — принимаются законодательные акты о муниципальных выборах; — устанавливаются дополнительные гарантии избирательных прав граждан; — устанавливаются избирательные системы, используемые при проведении муниципальных выборов
<p>Вопросы правового регулирования муниципальных выборов в уставах муниципальных образований и других муниципальных правовых актах:</p> <ul style="list-style-type: none"> — устанавливаются сроки полномочий выборных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления; — определяется на основе закона субъекта РФ избирательная система, используемая при проведении муниципальных выборов в данном муниципальном образовании; — устанавливается порядок формирования выборных органов местного самоуправления и порядок наделения полномочиями выборных должностных лиц местного самоуправления 	

Схема 5. Правовое регулирование муниципальных выборов

Муниципальные выборы проводятся на основе принципов:

- 1) всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании;
- 2) свободного и добровольного участия граждан в муниципальных выборах;
- 3) открытости и гласности муниципальных выборов;
- 4) обеспечения честных, справедливых и подлинных муниципальных выборов;
- 5) организации и проведения муниципальных выборов избирательными комиссиями;
- 6) обязательного периодического проведения муниципальных выборов;
- 7) судебной защиты избирательных прав и свобод участников муниципальных выборов

Схема 6. Основные принципы организации и проведения муниципальных выборов

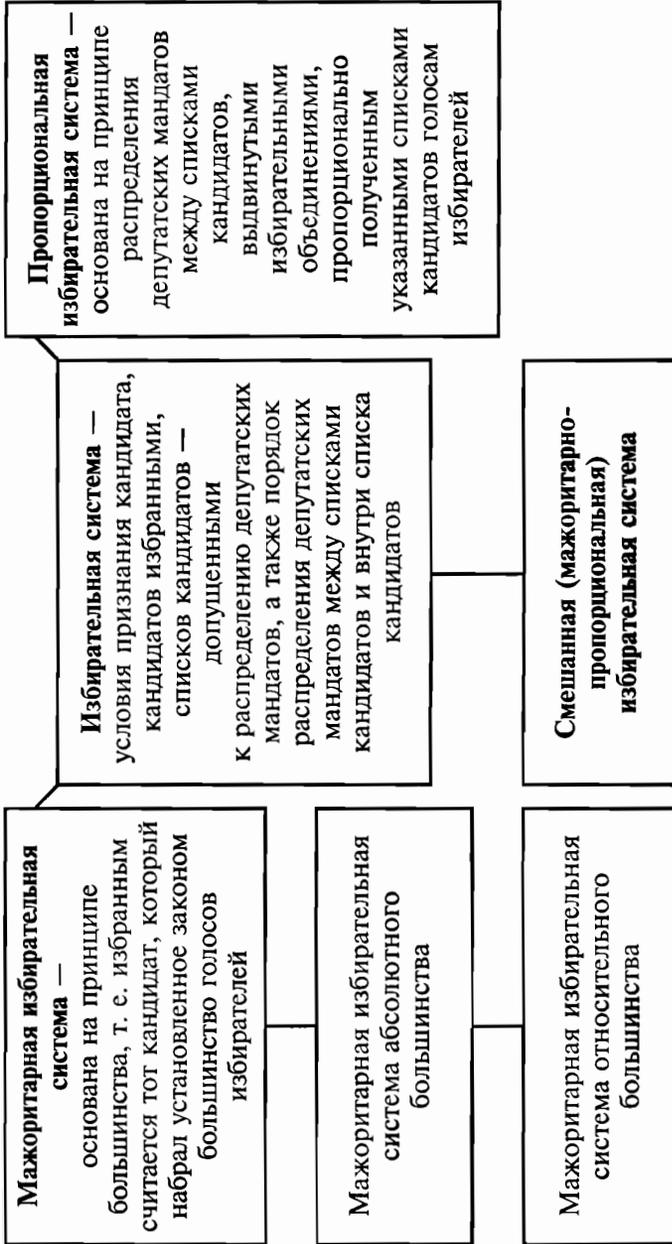


Схема 7. Избирательные системы, используемые при проведении муниципальных выборов



Схема 8. Виды избирательных систем, предусмотренные модельным законом субъекта РФ о выборах депутатов представительного органа муниципального района

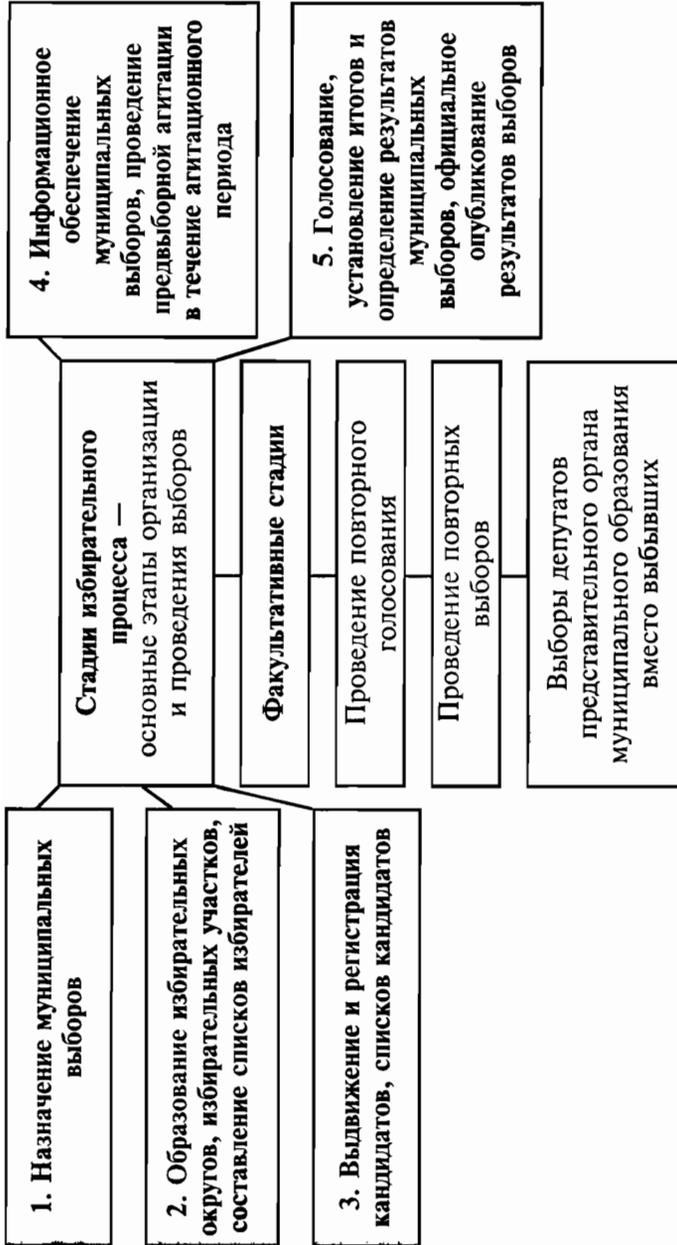


Схема 9. Стадии избирательного процесса при проведении муниципальных выборов

<p>Муниципальные выборы назначаются:</p>		<ol style="list-style-type: none">1) представительным органом муниципального образования;2) ИКМО (или соответствующей ТИК) в случаях, установленных законом;2) порядок назначения муниципальных выборов определяется решением суда общей юрисдикции в соответствии с законом;3) порядок назначения муниципальных выборов во вновь образованных муниципальных образованиях определяется законом субъекта РФ
---	--	---

Схема 10. Обязательность назначения и проведения муниципальных выборов в установленные сроки

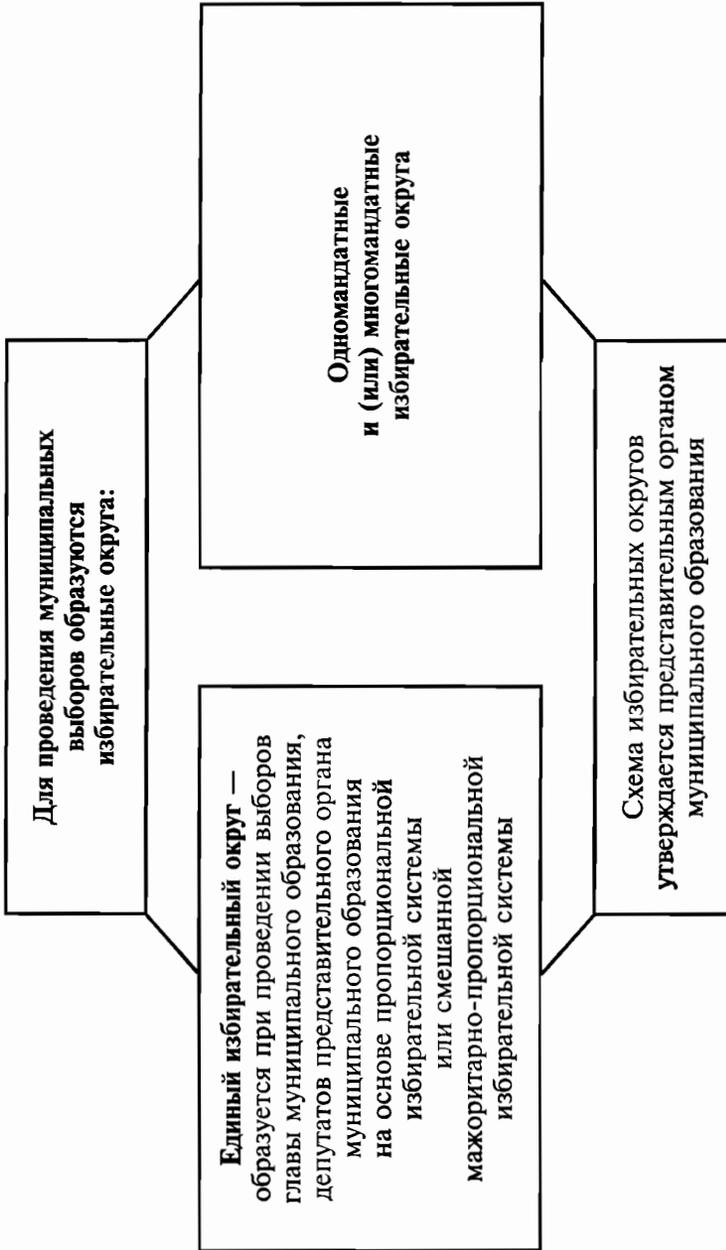


Схема 11. Избирательные округа

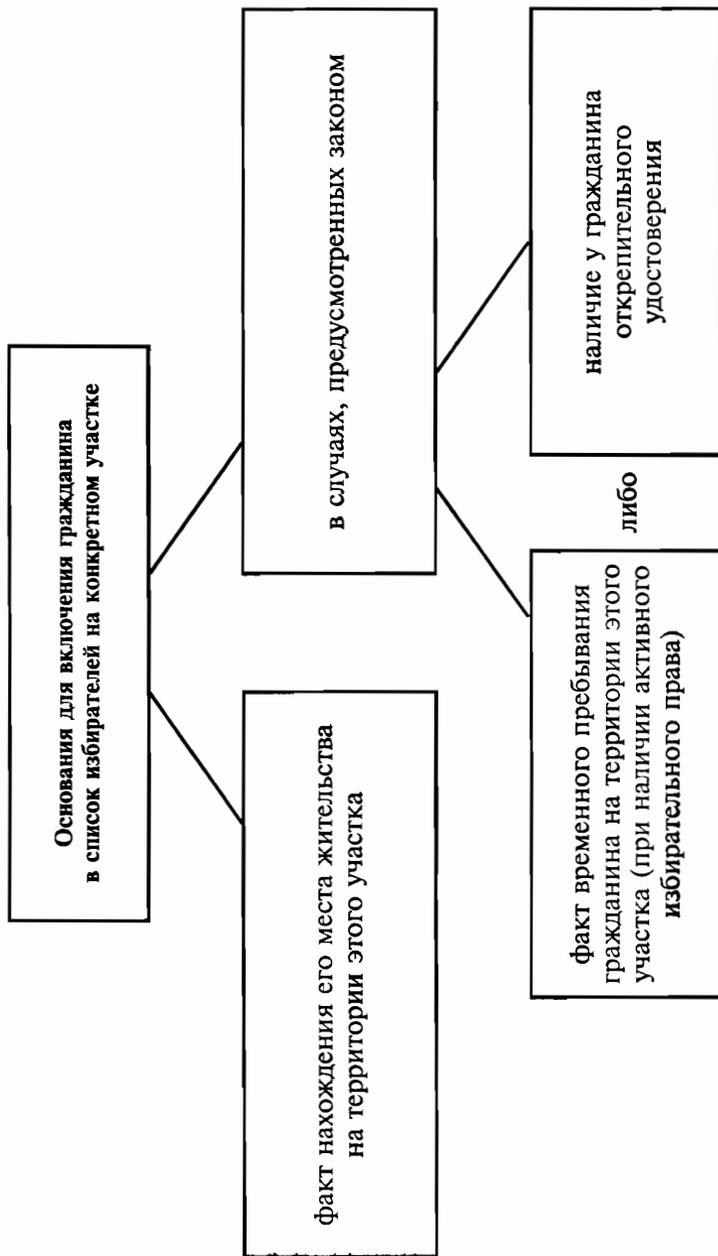


Схема 12. Включение гражданина в список избирателей

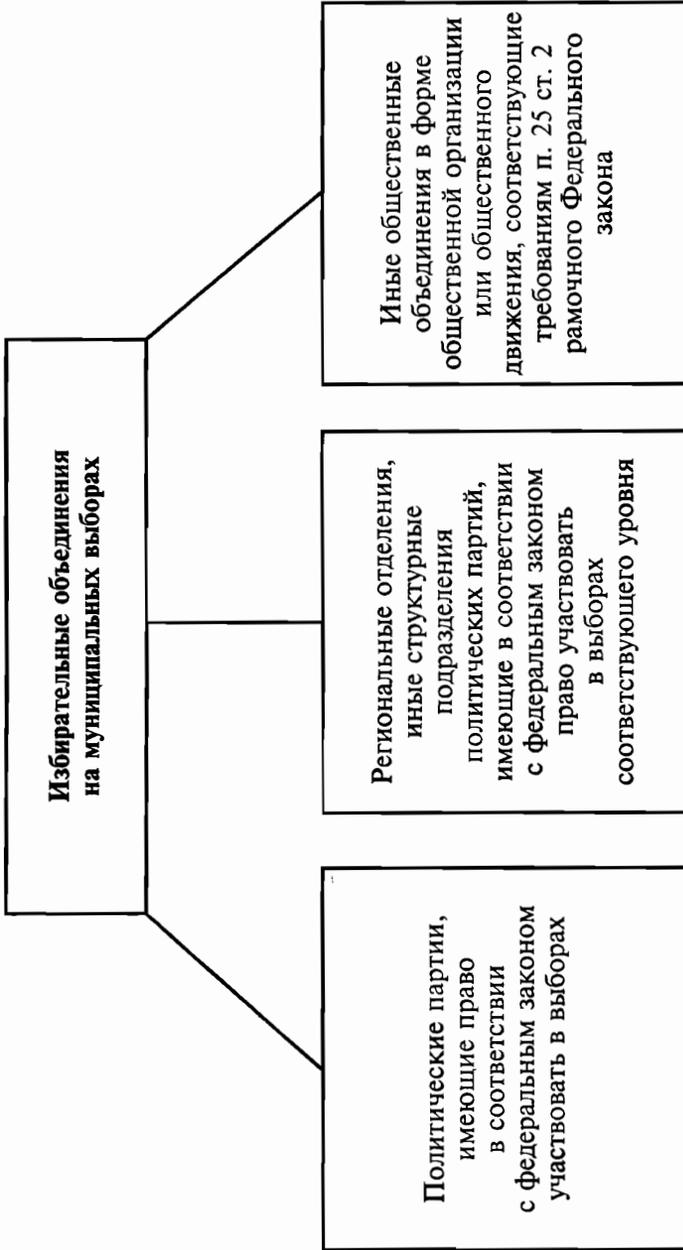


Схема 13. Избирательные объединения

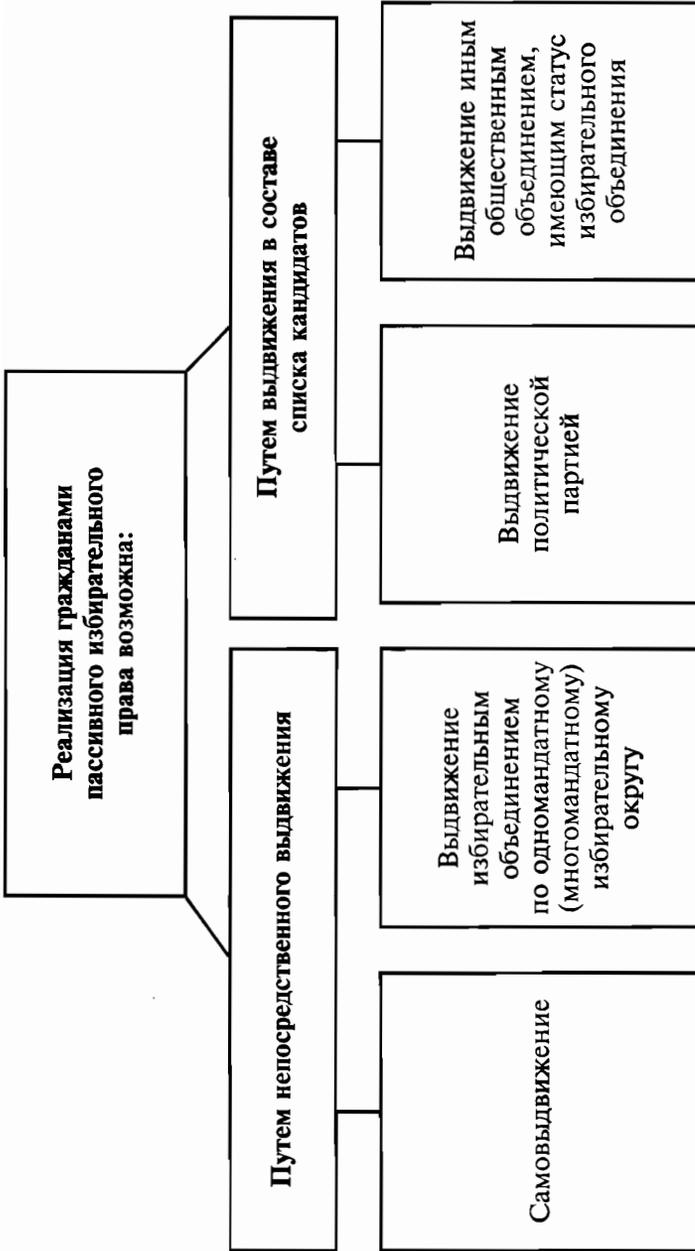


Схема 14. Выдвижение кандидатов (списков кандидатов)

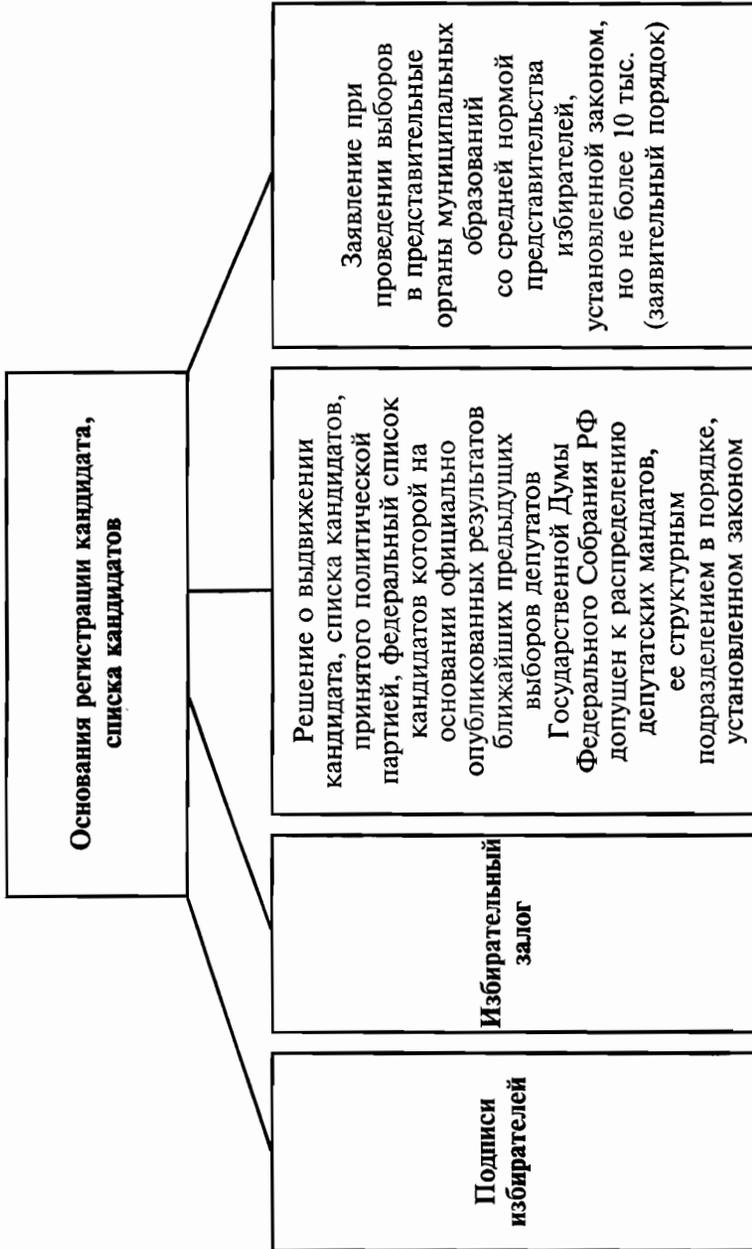


Схема 15. Регистрация кандидата, списка кандидатов

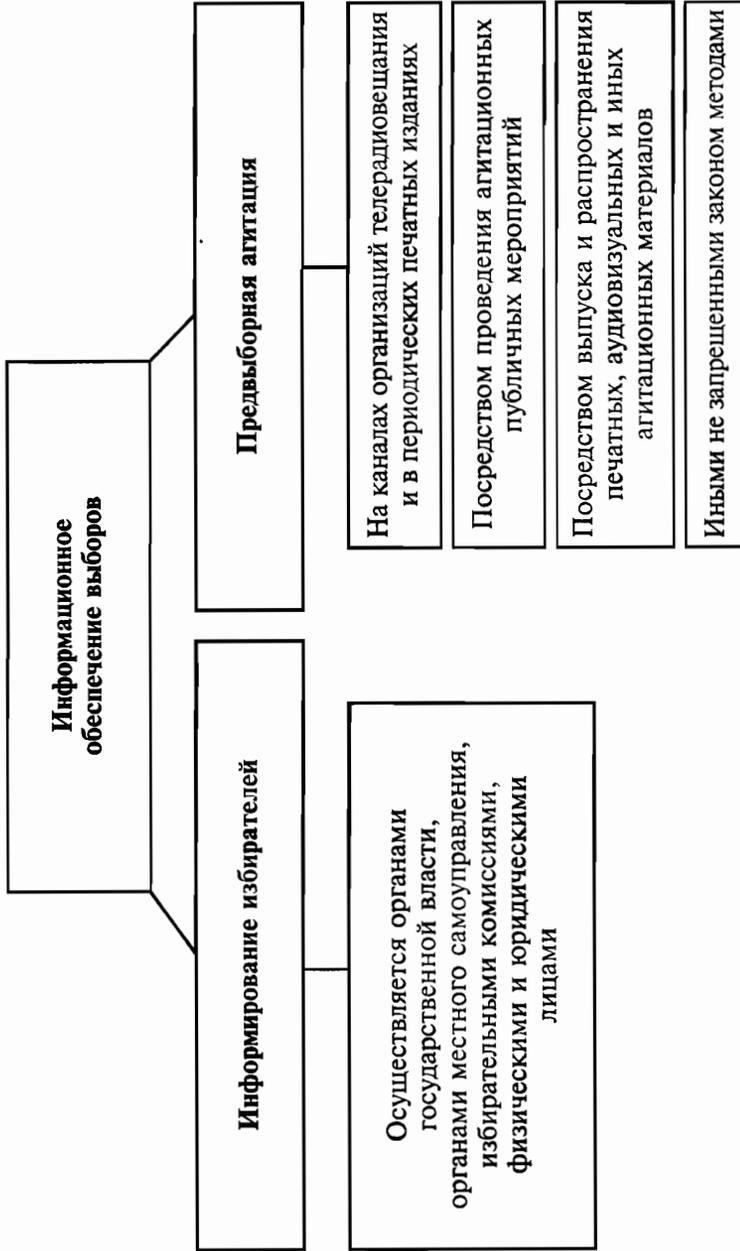


Схема 16. Информационное обеспечение муниципальных выборов

Выборы признаются соответствующей избирательной комиссией несостоявшимися в случае, если:

- 1) в них приняло участие менее 20% от числа избирателей, внесенных в списки избирателей. Законом субъекта РФ указанный минимальный процент может быть снижен для выборов депутатов представительных органов муниципальных образований. Законом субъекта РФ также может быть предусмотрено, что минимальный процент от числа избирателей для признания выборов депутатов представительных органов муниципальных образований состоявшимися не устанавливается;
- 2) в одномандатном или едином избирательном округе число голосов избирателей, поданных за кандидата, набравшего наибольшее число голосов по отношению к другому кандидату (другим кандидатам), меньше, чем число голосов избирателей, поданных против всех кандидатов;
- 3) менее чем два списка кандидатов при голосовании за списки кандидатов получили согласно закону право принять участие в распределении депутатских мандатов;
- 4) за списки кандидатов, получившие согласно закону право принять участие в распределении депутатских мандатов, было подано в сумме 50% или менее голосов избирателей, принявших участие в голосовании по единому избирательному округу. Законом указанный процент может быть повышен. Все кандидаты выбыли при проведении повторного голосования;
- 5) в случае, предусмотренном абза. 3 п. 1 ст. 71 рамочного Федерального закона;
- 6) законом не могут устанавливаться дополнительные основания признания выборов несостоявшимися

Схема 17. Признание выборов несостоявшимися

Соответствующая избирательная комиссия признает итоги голосования, результаты выборов действительными:

- 1) в случае, если допущенные при проведении голосования или установлении итогов голосования нарушения не позволяют с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей;
- 2) в случае, если они признаны действительными на части избирательных участков, списки избирателей на которых на момент окончания голосования в совокупности включают не менее чем одну четвертую часть от общего числа избирателей, внесенных в списки избирателей на момент окончания голосования в соответствующем избирательном округе;
- 3) по решению суда

Схема 18. Признание итогов голосования, результатов выборов действительными

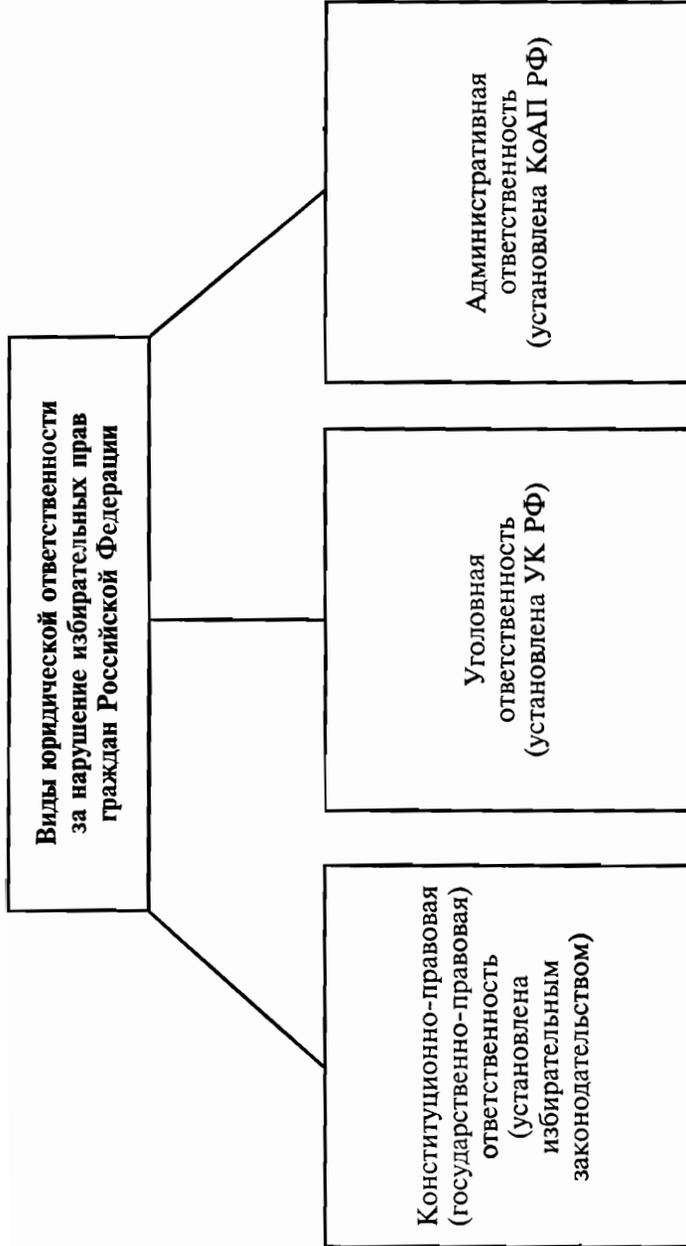


Схема 19. Ответственность за нарушение избирательных прав