

Министерство науки и высшего образования РФ
Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего образования
«Пензенский государственный университет»

Юридический факультет

Кафедра ГПД

(наименование)

Направление подготовки

40.03.01

(код)

«Юриспруденция»

и наименование)

Профиль правозащитная деятельность

(наименование)

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

на тему Муниципальные выборы

Студент (ка) 15юдо8

номер группы

подпись, дата

Крылов Александр Валерьевич

фамилия, имя, отчество полностью

Научный руководитель

К.Ю.Н., доцент

должность

ПГУ

наименование организации

подпись, дата

Стульникова О.В.

фамилия, инициалы

Консультанты:

ПО

наименование раздела, звание, должность

подпись, дата

фамилия, инициалы

ПО

наименование раздела, звание, должность

подпись, дата

фамилия, инициалы

ПО

наименование раздела, звание, должность

подпись, дата

фамилия, инициалы

Нормоконтролер: К.Ю.Н., доцент

должность

подпись, дата

Катомина В.А.

фамилия, инициалы

Работа допущена к защите в (протокол заседания кафедры от _ _ _ 201 №
)

Заведующий кафедрой ГПД

название

подпись, дата

Романовская О.В.

фамилия, инициалы

Работа защищена с оценкой _ _ _ (Протокол от _ _ _ 201 г. № _)

Секретарь ГЭК

подпись, дата

Вдовина Т.Е.

фамилия, инициалы

Пенза 2019 г.

ПЕНЗЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

Юридический факультет

Направление «Юриспруденция»

УТВЕРЖДАЮ

Зав. кафедрой ГПД

название

_____/ О.В. Романовская /
(инициалы и фамилия)

«__» _____ 2019 г.

ЗАДАНИЕ

на выпускную квалификационную работу студента гр.№15юдо8

Крылова Александра Валерьевича

1. Тема работы Муниципальные выборы

2. Научный руководитель доцент, к.ю.н. О.В. Стульникова

3. Дата выдачи задания 03.12.2018 г.

4. Срок сдачи студентом законченной работы 13.01.2019 г.

5. Перечень подлежащих разработке вопросов:

муниципальные выборы как основа российского народовластия;
особенности муниципальных выборов в Российской Федерации.

6. Консультанты по работе, с указанием относящихся к ним разделов работы

Раздел	Консультант	Задание выдал	Выполненное задание принял
Введение		03.12.2018 Стульникова О.В. _____	10.12.2018 Стульникова О.В. _____
Муниципальные выборы как основа российского народовластия		10.12.2018 Стульникова О.В. _____	24.12.2018 Стульникова О.В. _____
Особенности муниципальных выборов в Российской Федерации		24.12.2018 Стульникова О.В. _____	10.01.2019 Стульникова О.В. _____
Заключение		10.01.2019 Стульникова О.В. _____	13.01.2019 Стульникова О.В. _____

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	5
1 МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ВЫБОРЫ КАК ОСНОВА РОССИЙСКОГО НАРОДОВЛАСТИЯ.....	7
1.1 Муниципальные выборы в системе публичной власти в Российской Федерации.....	7
1.2 Правовое регулирование муниципальных выборов в Российской Федерации.....	10
1.3 Порядок проведения муниципальных выборов.....	16
2 ОСОБЕННОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ВЫБОРОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	21
2.1 Особенности избирательного процесса при выборах в органы мест- ного самоуправления.....	22
2.2 Особенности правового статуса субъектов избирательного права на муниципальных выборах.....	33
2.3 Основные направления совершенствования правовой и организа- ционной основы муниципальных выборов в Российской Федерации.....	59
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	64
СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМЫХ ИСТОЧНИКОВ.....	67

ВВЕДЕНИЕ

Муниципальные выборы являются одной из форм реализации гражданами местного самоуправления, а также гарантией права граждан на местное самоуправление. Обеспечение возможности реализации гражданами своих избирательных прав и права на местное самоуправление имеет важнейшее конституционно-правовое значение, поскольку эти права относятся к фундаментальным ценностям российского конституционализма, составляют основу конституционного статуса личности. Так, Конституция Российской Федерации предусматривает, что свободные выборы являются высшим непосредственным выражением власти народа наряду с референдумом. Участие в выборах может выражаться в двух видах: право избирать (активное избирательное право) и право быть избранным (пассивное избирательное право)¹.

Местное самоуправление в нашей стране признается и гарантируется Конституцией РФ. Однако его существование невозможно без учета мнения и интересов лиц, проживающих на территориях конкретных городских и сельских поселений, муниципальных районов, городских округов, внутригородских районов и внутригородских территорий городов федерального значения. Конституционный Суд РФ во многих своих постановлениях отмечал, что население соответствующего муниципального образования не может отказаться, в частности, от права самостоятельно формировать органы местного самоуправления.

Основной проблемой муниципального права является то, что многие граждане не используют данные им избирательные права или вовсе не знают

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ), статья 3 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 01.08.2014, в "Собрании законодательства РФ", 04.08.2014, N 31, ст. 4398.

о том, что они могут не только отдавать свой голос за кого-либо, но и участвовать в избирательной кампании в качестве кандидатов. Этой проблеме посвящено множество работ, как российских, так и зарубежных, однако следует отметить, что специфической причиной уклонения от политического участия на муниципальном уровне является отказ от участия в выборах из-за отсутствия личной связи с местным сообществом, ощущение отчужденности от него. Для этого необходимо осознание населением общих интересов в решении вопросов местного значения (в частности, хозяйственно-экономических и социально-культурных).

Поэтому важно проводить на местах с гражданами работы по ликвидации политической безграмотности, а также разъяснить гражданам их законные права, которые дает им Конституция РФ.

Актуальность данной дипломной работы заключается в том, что муниципальные выборы были и являются важнейшим демократическим институтом в системе местного самоуправления современной России, потому что именно с их помощью члены локальных территориальных сообществ концентрируют свои интересы в единый поток по управлению соответствующим муниципальным образованием путем делегирования части своей власти избираемым представителям. Каждая избирательная кампания в муниципальных образованиях стимулирует развитие социально-политической активности граждан, способствует выявлению их насущных потребностей и интересов, создает необходимые предпосылки для их удовлетворения.

Как заметил доцент кафедры международного права и государственного управления, кандидат юридических наук А.Н. Нифанов «Именно на муниципальном уровне наиболее ярко отражается точка зрения Ю.А. Веденеева о том, что демократия – это не столько юридически оформленная структура власти и совокупность норм, сколько культура мотивированного участия граждан в ее организации и функционировании.¹»

¹ Нифанов, А. Н. Актуальные проблемы муниципальных выборов в Российской Федерации / А. Н. Нифанов, Е. Е. Тонков // Управление городом: теория и практика. - 2014. - №1(12).-С. 60-64.

1 МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ВЫБОРЫ КАК ОСНОВА РОССИЙСКОГО НАРОДОВЛАСТИЯ

1.1 Муниципальные выборы в системе публичной власти в Российской Федерации

Выборы характеризуются как высшее непосредственное выражение власти народа, способ осуществления гражданами не только государственной власти, но и местного самоуправления¹. Муниципальные выборы - это выборы, проводимые в целях избрания депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Муниципальные выборы проводятся в целях избрания депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Они назначаются представительным органом муниципального образования в сроки, предусмотренные уставом муниципального образования. В случаях, установленных федеральным законом, муниципальные выборы назначаются соответствующей избирательной комиссией муниципального образования или судом.

Муниципальные выборы - стадия формирования местной публичной власти. Они являются единственным способом формирования депутатского корпуса представительных органов местного самоуправления, а также замещения должностей глав муниципальных образований.

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ), ст.3 ч.2, ст. 130 ч.2 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 01.08.2014, в "Собрании законодательства РФ", 04.08.2014, N 31, ст. 4398.

Выборы являются формой прямого волеизъявления граждан, осуществляемой в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Федерации, уставами муниципальных образований в целях формирования органа государственной власти, органа местного самоуправления или наделения полномочиями должностного лица¹.

Выборы выступают не только в качестве формы прямого волеизъявления граждан, но как часть и исходное начало представительного властвования жителей. Конечно, главное и решающее в выборном процессе - акт непосредственного коллективного гражданского волеизъявления, но для успешного проведения выборов требуется организационная активность органов власти и управления, средств массовой информации, системы избирательных комиссий, групп поддержки кандидатов, общественных объединений.

Следует также принимать во внимание, что современное законодательство о местном самоуправлении предусматривает возможность формирования органов местного самоуправления не непосредственно гражданами, а иными органами местного самоуправления. Так, представительный орган муниципального района может состоять из глав поселений, входящих в состав района, депутатов представительных органов данных поселений.

Избирательные права не сводятся к праву граждан избирать и быть избранными в органы власти. Они также включают право участвовать в выдвижении кандидатов, списков кандидатов, в предвыборной агитации, в наблюдении за проведением выборов, работой избирательных комиссий, включая установление итогов голосования и определение результатов выборов, в других избирательных действиях.

¹ Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" от 12.06.2002 N 67-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>

По своим масштабам, широте участия разных слоев местного населения выборы представляют собой обще муниципальное мероприятие. Даже те, кто не принимает по тем или иным причинам участия в голосовании, оказываются вовлеченными в ход выборов, хотя бы в форме пассивного их созерцания.

С учетом сказанного муниципальные выборы, по смыслу избирательного законодательства - обще муниципальное мероприятие, в ходе которого избиратели муниципальных образований осуществляют конституционное право непосредственно и самостоятельно путем голосования формировать органы местного самоуправления, иные права; движение, сочетающее в себе формы представительной и непосредственной демократии, упорядочивающее и структурирующее местные сообщества жителей.

В узком смысле выборы есть совокупность организационно-правовых мероприятий по избранию депутатского состава местных представительных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления. Выборы и в том, и в другом смысле - явление более масштабное и содержательное, чем простой акт голосования избирателей в установленный день. Голосование - один из этапов избирательного процесса наряду с выдвижением кандидатов, их регистрацией, предвыборной борьбой, другими выборными институтами. Представляется, что не прямые выборы органов местного самоуправления должны стать пусть и своеобразным, но предметом регулирования избирательного законодательства. Это потребует определенной корректировки современного легального определения выборов, других принципиальных положений избирательного законодательства.

В процессе подготовки и проведения выборов возникают многочисленные публичные отношения: между жителями, общественно-политическими, иными негосударственными объединениями, государственными,

муниципальными органами, другими субъектами, в значительной своей части подверженные правовому регулированию.

Государство, местные органы с помощью права устанавливают определенный порядок выборов, принципы их проведения. Так сложилась целая подотрасль муниципального права - муниципальное избирательное право, предметом регулирования которого и выступают муниципальные выборы.

Как подметил Тепсуев М.С. «Посредством демократических выборов муниципальные должности занимают лица, пользующие наибольшим доверием и поддержкой граждан. Система органов муниципальной власти нуждается в постоянной смене, пребывание на посту одного человека в течение длительного периода времени нежелательно, так чаще всего ведет к отрицательным последствиям. Подобное мнение основано на том, что любая система, в том числе и муниципальная, нуждается в непрерывном кадровом обновлении. В противном случае властные полномочия будут осуществлять люди, использующие устаревшие методы руководства, не отвечающие требованиям времени. Муниципальные выборы – многогранное и сложное явление, состоящее из множества взаимообусловленных элементов и последовательных стадий. В системе российского права существует самостоятельная система избирательного права, нормами которой происходит регулирование избирательной системы Российской Федерации. Для избирательного права как совокупности правовых норм, самостоятельного элемента правовой системы характерно наличие и собственных первооснов – принципов, в соответствии с которым развивается весь институт избирательного права.»¹

1.2 Правовое регулирование муниципальных выборов в Российской Федерации

¹ Тепсуев М.С. Отдельные вопросы реализации местного самоуправления // Вопросы российского и международного права. 2017. Том 7. № 6А. С. 148-155.

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 процесса, учитываемые в практике правового регулирования муниципальных выборов.

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 Федеральным законом №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Федеральным законом «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления». Федеральный закон закрепляет с учетом международных избирательных стандартов гарантии прав граждан такие, как назначение муниципальных выборов, регистрация (учет) избирателей, составлении списков избирателей, образовании избирательных округов и участков, выдвижение и регистрация кандидатов, получение и распространение информации о муниципальных выборах, на ведение предвыборной агитации, организация и осуществление голосования, подсчет

голосов избирателей, установление результатов муниципальных выборов. 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, а также ответственность за нарушение законодательства о выборах.

В Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» №67-ФЗ далее - №67-ФЗ) содержатся определения основных понятий, используемых избирательным законодательством при регулировании отношений, возникающих в процессе организации и осуществлении муниципальных выборов, а именно:

- бюллетень - избирательный бюллетень, бюллетень для голосования на референдуме;
- выборное должностное лицо - Президент Российской Федерации, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), а также избираемый непосредственно гражданами Российской Федерации, проживающими на территории муниципального образования;
- выборы - форма прямого волеизъявления граждан, осуществляемого в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований в целях формирования органа государственной власти, органа местного самоуправления или наделения полномочиями должностного лица;
- выдвижение кандидата - самовыдвижение кандидата, инициатива избирательного объединения в определении кандидата в выборный орган, на выборную государственную или муниципальную должность;

- гарантии избирательных прав и права на участие в референдуме - установленные Конституцией Российской Федерации, законом, иным нормативным правовым актом условия, правила и процедуры, обеспечивающие реализацию избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации;
- избиратель - гражданин Российской Федерации, обладающий активным избирательным правом;
- избирательная комиссия - коллегиальный орган, формируемый в порядке и сроки, которые установлены законом, организующий и обеспечивающий подготовку и проведение выборов;
- избирательное право активное (активное избирательное право) - право граждан Российской Федерации избирать в органы государственной власти и органы местного самоуправления;
- избирательное право пассивное (пассивное избирательное право) - право граждан Российской Федерации быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления;
- кандидат - лицо, выдвинутое в установленном настоящим Федеральным 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;
- наблюдатель - гражданин Российской Федерации, уполномоченный осуществлять наблюдение за проведением голосования, подсчетом голосов и иной деятельностью комиссии в период проведения голосования, установления его итогов, определения результатов выборов, референдума, включая деятельность комиссии по проверке правильности установления итогов голосования и определения результатов выборов, референдума;

– органы местного самоуправления - избираемые непосредственно населением муниципального образования и (или) образуемые представительным органом муниципального образования в соответствии с Конституцией Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами, уставами муниципальных образований органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Федеральный закон №67-ФЗ 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.

Федеральный закон №67-ФЗ 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, если¹:

- законодательным (представительным) органом субъекта РФ не принят закон, устанавливающий порядок проведения муниципальных выборов;
- представительным органом местного самоуправления или на местном референдуме не принят устав муниципального образования;
- в муниципальном образовании отсутствует выборный представительный орган местного самоуправления;
- полномочия органов местного самоуправления осуществляются должностными лицами, назначенными органами государственной власти;
- законом субъекта РФ не установлен порядок образования, объединения, преобразования и упразднения муниципальных образований;
- истекли сроки полномочий выборных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления;

¹ Статья 1 Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 06.10.2003 N 131-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>

- 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;
- отсутствуют органы или должностные лица, уполномоченные назначить выборы депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления;
- муниципальные образования упразднены, объединены или преобразованы 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.

Важную роль в обеспечении единообразного применения Федерального закона № 67-ФЗ играет ЦИК России, которая в пределах своей компетенции издает соответствующие инструкции, обязательные для исполнения. Указанный Закон предусматривает возможность голосования 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. Центральная избирательная комиссия РФ определяет порядок электронного голосования, возможность которого предусмотрена Законом¹.

1.3 Порядок проведения муниципальных выборов

¹ Статья 64 Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" от 12.06.2002 N 67-ФЗ // Официальный интернет-портале правовой информации. Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>

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

Гражданин Российской Федерации, достигший возраста 18 лет, имеет право избирать (т.н. активное избирательное право), а по достижении возраста, установленного Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, - быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления (т.н. пассивное избирательное право). Гражданин Российской Федерации, который достигнет на день голосования возраста 18 лет, вправе участвовать в предусмотренных законом и проводимых законными методами других избирательных действиях, других действиях по подготовке и проведению референдума.

Не имеют права быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда¹. Гражданин Российской Федерации имеет право избирать, быть избранным 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.

Активным избирательным правом обладает гражданин, место жительства которого расположено в пределах избирательного округа. 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 вы-

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ), ст.32 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 01.08.2014, в "Собрании законодательства РФ", 04.08.2014, N 31, ст. 4398.

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

Уставом муниципального образования могут устанавливаться дополнительные условия реализации гражданином Российской Федерации пассивного избирательного права, не позволяющие одному и тому же лицу занимать должность главы муниципального образования более установленного количества сроков подряд.

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

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

На основании международных договоров Российской Федерации и в порядке, установленном законом, иностранные граждане, постоянно проживающие на территории 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.

Граждане Российской Федерации участвуют в муниципальных выборах на равных основаниях. Если на выборах в представительный орган местного самоуправления образуются избирательные округа с разным числом мандатов, каждый избиратель имеет равное число голосов. Гражданин Российской Федерации голосует на муниципальных выборах соответственно за кандидата (список кандидатов) или против всех кандидатов (против всех списков кандидатов). Голосование на муниципальных выборах является тайным, исключающим возможность какого-либо контроля за волеизъявлением гражданина.

Выборы органов местного самоуправления и депутатов являются обязательными, периодическими и проводятся в сроки, установленные Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований.

Законом субъекта Российской Федерации устанавливаются виды избирательных систем, которые могут применяться при проведении муниципальных выборов, и порядок их применения. В соответствии с установленными законом субъекта Российской Федерации видами избирательных систем уставом муниципального образования определяется та избирательная система, которая применяется при проведении муниципальных выборов в данном муниципальном образовании. Законом субъекта Российской Федерации 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 в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» понимаются 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.

Таким образом получается, что ре муниципальные выборы – это непосредственное выражение власти народа, способ осуществления гражданами не только государственной власти, но и местного самоуправления. Муниципальные выборы - стадия формирования местной публичной власти. Они являются единственным способом формирования депутатского корпуса представительных органов местного самоуправления, а также замещения должностей глав муниципальных образований. В узком смысле муниципальные выборы есть совокупность организационно-правовых мероприятий по избранию депутатского состава местных представительных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления. Голосование - один из этапов избирательного процесса наряду с выдвижением кандидатов, их регистрацией, предвыборной борьбой, другими ре выборными институтами.

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 междунаре родные избирательные стандарты, важнейшие условия обеспечения демократического избирательного процесса, учитываемые в практике правового регулирования муниципальных выборов.

2 ОСОБЕННОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ВЫБОРОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Муниципальные выборы — это действие самоуправления, который основывается на социальной активности граждан муниципального образования, понимании им своей ответственности за управление местными делами. Муниципальные выборы обеспечивают не только подбор лучших представителей населения в органы местного самоуправления, но и дают возможность населению в процессе избирательной кампании оценивать деятельность органов и должностных лиц местного самоуправления, определять пути и способы улучшения их работы. Этот механизм удачен потому что:

- муниципальные выборы проводятся как правило обычно в небольших поселениях, где кандидаты хорошо знакомы избирателям;
- проблемы, обсуждаемые на встречах кандидатов с гражданами, как правило, знакомы избирателям и затрагивают их интересы.

Вопрос об избрании органов и должностных лиц местного самоуправления решается уставом муниципального образования, который закрепляет 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 правило, в перечень выборных органов местного самоуправления должны обязательно включаться:

- представительный орган;
- 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.

Исходя из выше сказанного получается, что муниципальные выборы проводятся:

- в целях формирования представительного органа муниципального образования и иных выборных органов (контрольного и др);
- в целях избрания главы муниципального образования и иных выборных должностных лиц местного самоуправления.

2.1 Особенности избирательного процесса при выборах в органы местного самоуправления.

Муниципальные выборы так же, как и выборы государственных органов власти, признаются только в том случае если они являются подлинно демократическими, свободными, справедливыми, проводятся регулярно в установленные сроки.

Федеральное избирательное законодательство, основывается на международных избирательных стандартах и закрепляет фундаментальные принципы организации и проведения выборов, которые призваны обеспечить их демократический, свободный и периодический характер в нашей стране.

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 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.

Местное самоуправление, как форма осуществления народом своей власти, 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 же, 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.

Муниципальные выборы проводятся на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании¹. Так же, 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 вхождения в состав представительного органа муниципального района глав указанных поселений (по должностному принципу). Данный порядок формирования представительного органа муниципального района, вступает в противоречие с принципами Европейской хартии местного самоуправления, но 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 что каждый человек имеет право избирать и быть избранным в органы местного самоуправления.

Вместе с тем это право может быть ограничено требованиями, которые предъявляются к реализации активного и пассивного избирательного права.

¹ Европейская хартия местного самоуправления (совершено в Страсбурге 15.10.1985) // "Собрание законодательства РФ", 07.09.1998, N 36, ст. 4466,
Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 06.10.2003 N 131-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>

Федеральное законодательство устанавливает, что активным избирательным правом граждане обладают:

- по достижении 18 лет;
- 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 Российской Федерации и в порядке, установленном законом, правом участвовать в муниципальных выборах обладают иностранные граждане, постоянно проживающие на территории соответствующего муниципального образования.

Не могут участвовать 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 №67-ФЗ допускает возможность установления дополнительных условий реализации гражданином пассивного избирательного права на муниципальных выборах:

- конституцией (уставом, законом субъекта РФ может устанавливаться минимальный возраст кандидата, который, однако, не может превышать на день голосования 21 год);
- 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 то, что существует законодательный запрет на совмещение депутатского мандата, мандата выборного должностного лица с замещением определенных должностей, с занятием определенным видом деятельности.

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

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

Принцип равного избирательного права призван обеспечить участие граждан в муниципальных выборах на равных основаниях, а именно:

- 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.

Таким образом, 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.

Законодательное требование к образованию избирательных округов также является гарантией равного избирательного права, а именно – они образуются примерно с равным числом избирателей с установленными законом допустимыми отклонениями от средней нормы представительства избирателей.

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

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

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

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 статье 4 пункт 10 Федерального закона¹, лица без гражданства, иностранные организации не вправе осуществлять деятельность, способствующую либо препятствующую выдвижению кандидатов, списков кандидатов, избранию зарегистрированных кандидатов, достижению определенного результата на выборах.

¹ Ст. 4 п. 10 Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" от 12.06.2002 N 67-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>

Открытость и гласность муниципальных выборов подразумевают, что назначение, подготовка и проведение выборов осуществляются открыто и гласно. Информация о муниципальных выборах, в которую входят 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.

Также открыто и гласно проводится деятельность избирательных комиссий при подготовке и проведении муниципальных выборов, подсчете голосов, установлении итогов голосования, определении результатов.

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

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.

Проведение и организация муниципальных выборов возлагается на избирательные комиссии. Законодательством запрещено любое вмешательство в деятельность избирательных комиссий со стороны законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти,

органов местного самоуправления, организаций, должностных лиц, иных граждан.

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

Федеральный закон №67-ФЗ устанавливает гарантии обязательности и периодичности проведения муниципальных выборов, он 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, установленных в Федеральном законе №67-ФЗ¹. 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.

¹ Статья 81.1 2.Сроки полномочий органов или депутатов, выборы которых в результате реализации пункта 1 настоящей статьи перенесены на более поздний срок, соответственно продлеваются, а сроки полномочий органов или депутатов, выборы которых в результате реализации указанного пункта перенесены на более ранний срок, соответственно сокращаются.

Статья 82. 6 Допускается законом субъекта Российской Федерации не более чем на один год продление или сокращение срока полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации в целях совмещения дня голосования на выборах депутатов этого органа с днем голосования на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

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.

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.

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:

- мажоритарную избирательную систему абсолютного большинства (для избрания требуется абсолютное большинство голосов избирателей, т. е. более их половины);
- 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.

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, кан-

дидатов избранными, списков кандидатов — допущенными к распределению депутатских мандатов, а также порядок распределения депутатских мандатов между списками кандидатов и внутри списков кандидатов.

Так, в соответствии с Законом Пензенской области от 26 февраля 2006 «О выборах депутатов представительного органа муниципального образования в Пензенской области по одномандатным избирательным округам» (в ред. От 13 сентября 2018 г.) в Пензенской области применяется мажоритарная система относительного большинства — при проведении выборов депутатов представительного органа местного самоуправления. Выборы проводятся по одномандатным 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.

Также выборы проводятся 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.

2.2 Особенности правового статуса субъектов избирательного права на муниципальных выборах

Правовой статус избирателя

Избиратель — это гражданин Российской Федерации, обладающий активным избирательным правом¹.

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 методами.

Участие избирателя в выборах в органы местного самоуправления позволяет одновременно осуществить конституционное право избирать и быть избранным и конституционное право на осуществление местного самоуправления².

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. Согласно пункту 10 статьи 4 Федерального закона №67-ФЗ 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

¹ Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" от 12.06.2002 N 67-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>

² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ), ст.32 ст. 130 // Официальный текст Конституции РФ с внесенными поправками от 21.07.2014 опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 01.08.2014, в "Собрании законодательства РФ", 04.08.2014, N 31, ст. 4398.

местного самоуправления, участвовать в иных избирательных действиях на указанных выборах на тех же условиях, что и граждане РФ¹.

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 референдумах.

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

¹ Статья 4, пункт 10 Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" от 12.06.2002 N 67-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>

избирателей на этих выборах, в том числе в случае наличия у них регистрации по месту пребывания.

Однако при определении круга лиц, которые вправе избирать на муниципальных выборах, следует учитывать норму п. 4 ст. 4 Федерального закона №67-ФЗ¹, 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.

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 чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности; организация охраны общественного порядка и др.². Представляется, что эти, а также другие вопросы местного значения, перечисленные в статьях 14—16 Закона об общих принципах организации

¹ 4. Активным избирательным правом обладает гражданин, место жительства которого расположено в пределах избирательного округа. 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 государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления. Законом активное избирательное право может быть предоставлено гражданину, место жительства которого расположено за пределами избирательного округа.

² Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 06.10.2003 N 131-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>

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 образования, законодателю субъекта РФ предоставляется возможность в качестве установления дополнительной гарантии реализации избирательных прав граждан расширить круг лиц, обладающих избирательным правом на данных выборах¹.

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 самоуправления².

Законом субъекта РФ может быть предусмотрена возможность голосования избирателей по почте, являющегося дополнительным способом голосования³. Порядок голосования по почте при проведении выборов в органы местного самоуправления до урегулирования этого вопроса федеральным законом определяется ЦИК России.

Участие гражданина в выборах является свободным и добровольным⁴. Никто не вправе оказывать воздействие на гражданина с целью принудить

¹ Статья 4, п.4 Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" от 12.06.2002 N 67-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>

² Статья 4, п.4 Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" от 12.06.2002 N 67-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>

³ Статья 64, п.14 Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" от 12.06.2002 N 67-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>

⁴ Статья 3, п. 3 Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" от 12.06.2002 N 67-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>

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 состоявшимися.

Применительно к муниципальным выборам существует определенная специфика реализации принципа обязательного проведения выборов, в следствии чего, выборы органов или депутатов являются обязательными, периодическими и проводятся в сроки, обеспечивающие соблюдение сроков полномочий этих органов или депутатов¹. Исключением из этого принципа являются положения статьи 82 указанного Закона², позволяющие продлевать или сокращать сроки полномочий органов местного самоуправления в целях совмещения дня голосования, а также продлевать соответствующие полномочия в закреплённом в пункте 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 включённым в списки избирателей.

Эти списки составляются соответствующими избирательными комиссиями на основании сведений, полученных с использованием государственной системы регистрации (учета) избирателей. В списки избирателей включаются

¹ Статья 9 Федерального закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" от 12.06.2002 N 67-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>

² Допускается законом субъекта Российской Федерации не более чем на один год продление или сокращение срока полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации в целях совмещения дня голосования на выборах депутатов этого органа с днем голосования на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. При проведении выборов в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, срок полномочий которого продлен или сокращен в соответствии с абзацем первым настоящего пункта, положения статьи 81.1 настоящего Федерального закона не применяются

граждане, обладающие на день голосования активным избирательным правом.

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 предоставлена¹. 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.

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 избирателей². Данное правило обеспечивает объективность списков избирателей. Право избирателя на включение его в список избирателей, уточнение в нем сведений о себе корреспондирует обязанности участковой

¹ Статья 12, п.16 Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" от 12.06.2002 N 67-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>

² Статья 17, п.16 Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" от 12.06.2002 N 67-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>

комиссии представлять список для ознакомления избирателей за 20 дней до дня голосования.

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 Федеральному закону №67-ФЗ 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 поддержку выдвижения кандидатов, списков кандидатов могут собираться подписи избирателей в порядке, который определяется законом¹. Подписи могут собираться только среди избирателей, обладающих избирательным правом в том избирательном округе, в котором выдвинут кандидат, список кандидатов

¹ Статья 37, п.1 Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" от 12.06.2002 N 67-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>

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

Граждане вправе в допускаемых законом формах и законными методами проводить предвыборную агитацию¹. 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».

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.

Для осуществления агитационной деятельности в пользу назначившего их избирательного объединения, кандидата предусмотрен институт доверенных лиц, основной целью деятельности которых является ведение предвыборной агитации². Избиратель может принять участие в

¹ Статья 48 п.1 Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" от 12.06.2002 N 67-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>

² Статья 43 Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" от 12.06.2002 N 67-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>

муниципальных выборах в качестве доверенного лица кандидата, избирательного объединения, выдвинувшего кандидатов, список кандидатов.

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.

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 голосования¹.

Бюллетени выдаются избирателям, включенным в список избирателей, по предъявлении паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина,

¹ Статья 62 Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" от 12.06.2002 N 67-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>

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»).

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 бюллетеня 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 не подтверждения 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. Избиратель вправе обратиться за защитой своих прав в судебные органы. Конституционным основанием защиты избирательных прав граждан в судебном порядке являются нормы статьи 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.

Правовой статус депутата и его полномочных представителей.

Под кандидатом понимается лицо, выдвинутое в установленном порядке Федеральным законом или иным законом, 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. Статус кандидата представляет собой совокупность его прав и обязанностей в рамках соответствующих стадий избирательного процесса. 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.

Основные полномочия кандидата можно рассмотреть на двух этапах:

- со дня выдвижения до дня регистрации;
- со дня регистрации до определения результатов выборов.

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.

Участвовать в муниципальных выборах в качестве кандидатов могут 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 опре

деленного 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. Все действия лица, являющегося кандидатом, должны соответствовать требованиям закона. Гражданин должен быть выдвинут правомочным субъектом права выдвижения кандидатов с соблюдением установленного законом порядка. 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 должность¹.

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

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 уровне.

¹ Статья 2, п.10 Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" от 12.06.2002 N 67-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>

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 согласии баллотироваться по соответствующему избирательному округу с обязательством в случае его избрания прекратить деятельность, несовместимую со статусом депутата или с замещением иной выборной должности, с копиями документов, подтверждающих указанные в заявлении сведения¹. Также представляются сведения о размере и об источниках доходов кандидата, об имуществе, принадлежащем кандидату на праве собственности, о вкладах в банках, ценных бумагах. До принятия избирательной комиссией решения о регистрации кандидат вправе вносить уточнения в сведения о себе². Под внесением кандидатом уточнений в сведения о себе следует понимать все без исключения сведения, представленные кандидатом. 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. 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

¹ Статья 33 Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" от 12.06.2002 N 67-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>

² Статья 38, п.18 Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" от 12.06.2002 N 67-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>

актуальной информации о кандидатах до избирателей, способствующей осознанному волеизъявлению граждан.

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 комиссией, 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. Избирательный залог

вносится исключительно из средств избирательного фонда кандидата, избирательного объединения, выдвинувшего список кандидатов, единовременно и в полном объеме¹. 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». Следует подчеркнуть, что выдвижение кандидатов, списков кандидатов на муниципальных выборах 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.

¹ Статья 38, п.9, 11 Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" от 12.06.2002 N 67-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>

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. Право распоряжения средствами избирательных фондов принадлежит создавшим их кандидатам¹. 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

¹ Статья 59, п. 1,2 Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" от 12.06.2002 N 67-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>

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.

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.

Кандидаты самостоятельно определяют содержание, формы и методы 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. 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. 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.

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 голосования¹. Соответствующая избирательная комиссия обязана обеспечить оповещение зарегистрированного 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.

¹ Статья 30, п. 1 Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" от 12.06.2002 N 67-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>

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 случае необходимости дополнительного выдвижения кандидатов, списка кандидатов в связи с тем, что зарегистрированный кандидат 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 комиссией¹ (за исключением аннулирования регистрации из-за выбытия кандидата из списка кандидатов по вынуждающим к тому обстоятельствам), все расходы, поне-

¹ Статья 76, п.3,4 Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" от 12.06.2002 N 67-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>

сенные избирательной комиссией, организующей выборы, при подготовке и проведении выборов, возмещаются за счет такого кандидата, избирательного объединения.

Правовой статус наблюдателя

Правовую основу статуса наблюдателя, иностранного 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 выборов¹. 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.

Наблюдение на выборах как разновидность общественной деятельности, осуществляемой с целью обеспечения реализации избирательных прав граждан Российской Федерации, охватывается четырьмя (из пяти) категориями, перечисленными в части 4 статьи 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.

¹ Статья 7 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках СНГ // "Собрание законодательства РФ", 07.07.2003, N 27 (ч. 1), ст. 2703

Основные права наблюдателей¹:

- 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 обзорность 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, ниже стоящих 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.
- обжаловать в установленном порядке действия (бездействие)

¹ Статья 30, п.9 Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" от 12.06.2002 N 67-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>

комиссии в соответствующую вышестоящую комиссию, избирательную комиссию субъекта РФ или в суд.

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 избирателя¹.

Наблюдатель должен быть извещен об итогах голосования, которые установлены комиссией в результате подсчета голосов избирателей после окончания времени голосования². 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 избирателей 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 опечатываются. 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. Наблюдателю предоставляются для ознакомления вторые экземпляры протоколов об итогах голосования и вторые экземпляры сводной таблицы (в случае ее составления). Наблюдатель, присутствовавший при

¹ Статья 65, п.4 Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" от 12.06.2002 N 67-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>

² Статья 68, п.2 Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" от 12.06.2002 N 67-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>

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).

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.

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 комиссий¹. При использовании ГАС « » или отдельных ее технических средств наблюдатели имеют право знакомиться с любой информацией, содержащейся в указанной информационной системе². Дополнительное регулирование этого права предусмотрено Федеральным законом от 10 января 2003 г. № 20-ФЗ «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации « ».

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

- выдавать избирателям бюллетени; расписываться за избирателя, в

¹ Статья 72, п.1 Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" от 12.06.2002 N 67-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>

² Статья 74, п.3 Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" от 12.06.2002 N 67-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>

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.

2.3 Основные направления совершенствования правовой и организационной основы муниципальных выборов в Российской Федерации

В настоящее время основой правового статуса муниципальных выборов субъектов Российской Федерации является федеральное законодательство, которое включает Конституцию РФ, Федеральные законы «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», другие федеральные законы, в частности, «О гражданстве Российской Федерации», Трудовой кодекс Российской Федерации, Уголовный кодекс Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и другие.

Полагаем, что, несмотря на раннее зарождение выборных институтов, в компетенции которых находились организация и контроль за проведением выборов, их развитие не было равномерным. Некоторые спорные положения в деятельности института организаторов выборов в Российской Федерации не являются новыми как для истории нашего государства, так и для зарубежных стран. Это, прежде всего:

- участие политических партий, общественных объединений, иных субъектов в выдвижении кандидатур в состав избирательных органов;
- широкий круг полномочий избирательных комиссий (регистрация кандидатов, списков кандидатов, рассмотрение заявлений (жалоб), контроль за расходованием средств кандидатов и др.);
- особый статус избирательных органов в системе государственных и общественных институтов;
- государственный и общественный контроль деятельности комиссий при осуществлении ими своих полномочий;
- подчинение нижестоящих комиссий вышестоящим при проведении выборов на соответствующей территории;
- участие вышестоящих избирательных комиссий в формировании нижестоящих избирательных комиссий.

Население, в целом, придает ключевое значение выборам как инструменту формирования органов власти в системе местного самоуправления. Однако, эффективность системы выборов напрямую зависит от ее

качества. А избирательные технологии, используемые в современной России, крайне несовершенны, не всегда позволяют обеспечивать качество формирования органов муниципального самоуправления.

В целом, если модели формирования администрации муниципального образования (исполнительно-распорядительного органа, осуществляющего свою деятельность на основе принципов единоначалия и назначения) и представительного органа муниципалитета, функционирующего на основе принципов выборности и коллегиальности в процессе принятия решений, не вызывают каких-либо значительных дискуссий, то модели избрания глав муниципалитетов дискутируются представителями власти и общественности. При этом, четко фиксируется тенденция к централизации власти, в том числе и на местном уровне, росту влияния государственных структур на деятельность местного самоуправления и все большему сужению возможностей участия населения в формировании структур власти.

Указанная тенденция усиливается под влиянием таких факторов как традиционно низкая активность населения муниципальных образований, в том числе его отказа в реализации активного и пассивного избирательного права. Все эти результаты сходны с данными многочисленных эмпирических исследований, проводимых в различных регионах России, и подтверждают выводы, сделанные многими российскими исследователями.

Опыт показывает, что формирование управленческой модели на местах должно быть альтернативным и обуславливаться различными факторами: определенной численностью населения, способного образовать местное сообщество, уровнем самоуправленческого потенциала населения, наличием разного вида ресурсов, делающих возможным организацию и реализацию самоуправленческих практик на местах. Одни территории могут представлять собой самодостаточные муниципальные образования с наличием определенных ресурсов для автономного самоуправления. Именно здесь становится возможным широкое применение различного типа избирательных процедур при формировании органов местного самоуправления. Другие же

территории, не имеющие достаточного самоуправленческого потенциала, должны управляться представителями государственной местной власти. Применение избирательных процедур в этом случае будет минимизировано. Следует отметить, что необходимо выявить зависимость использования модели местного управления (самоуправления) от численности населения, доли лиц с высшим образованием в его составе, уровня развития самоуправленческого потенциала граждан территории и других факторов. Соответственно, основываясь на положениях социально-экологического подхода, прикладные научные исследования должны быть направлены, прежде всего, на зонирование территорий по ключевым критериям, определяющим тип местной системы управления, а, значит, широту и характер использования механизма выборов в процедурах формирования муниципальных органов. Данный подход является достаточно новым в российских исследованиях системы местного самоуправления.

Основными направлениями дальнейшего развития муниципальных выборов являются:

- глубокое и всестороннее изучение как лимитирующих, так и мотивирующих факторов электоральной активности населения на муниципальном уровне;
- разработка методик для осуществления оценки взаимосвязи особенностей территорий и местных сообществ и моделей организации местного управления (самоуправления);
- статистическое обоснование зонирования территорий и типологизации моделей организации управления на местах;
- выявление условий, механизмов и инструментов активизации граждан, формирования местных сообществ как субъектов управления и совершенствования системы местного самоуправления в России.

Из этой главы следует, что особенность муниципальных выборов заключается в следующих принципах:

- равное избирательное право;

- прямое голосование;
- тайное голосование;
- свободное и добровольное участие;
- открытость и гласность выборов;
- обязательность и периодичность выборов.

Также следует отметить что на выборах используются несколько избирательных систем, а именно мажоритарная избирательная система относительного большинства в одномандатных округах, мажоритарная избирательная система относительного большинства в многомандатных округах, мажоритарная система избирательная система абсолютного большинства, пропорциональная избирательная система, смешанная система. Муниципальные выборы имеют субъектов, которые наделены определенными правами, закрепленные в законодательстве.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Муниципальные выборы — это важнейшая форма прямого волеизъявления населения муниципальных образований, осуществляемая в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и уставами муниципальных образований в целях формирования широкой организационной основы местного самоуправления.

Потенциал использования выборных процедур на муниципальном уровне не исчерпан, следует расширять их применение путем распространения на порядок формирования тех органов, деятельность которых носит постоянный и устойчивый характер (органы территориального общественного самоуправления, контрольные органы, избирательные комиссии муниципальных образований и т.д.).

Муниципальные выборы обладают значительным своеобразием по сравнению с выборами в органы государственной власти, что обусловлено социально-юридической природой и характером муниципальной публичной власти, ее максимальной «приближенностью» к населению, и способствует расширению сферы их применения. Спецификой отличаются все важнейшие составляющие муниципального избирательного процесса, включая правовой статус субъектов муниципального избирательного процесса и порядок организации и проведения муниципальных выборов.

Своеобразие правового статуса субъектов муниципального избирательного процесса заключается, прежде всего, в специфическом положении муниципального избирателя, в роли которого при соблюдении условий, предусмотренных федеральным законодательством, может выступать иностранный гражданин. В правовом регулировании следует признать иностранцев, постоянно проживающих на территории муниципальных образований и сегодня, фактически, отстраненных от выборов, субъектами муници-

пального избирательного процесса и предоставить им, согласно международным рекомендациям, реальные гарантии участия в выборах.

Муниципальный избирательный процесс представляет собой правомерную деятельность уполномоченных органов и должностных лиц местного самоуправления, а также в широком смысле — иных заинтересованных субъектов, прежде всего муниципальных избирателей, — по организации и проведению муниципальных выборов. Специфика муниципального избирательного процесса заключается в возможности проведения в отдельных случаях не прямых (косвенных), безальтернативных, досрочных выборов.

Рекомендация субъектам Российской Федерации, осуществляющим правовое регулирование муниципальных выборов избирательными кодексами либо «пакетом» законов, перейти на регулирование муниципального избирательного процесса законом субъекта «О муниципальных выборах в республике (крае, области, городе федерального значения, автономной области, автономном округе)», позволяющем отразить своеобразие муниципальных выборов и избежать пробелов в нормативно-правовом регулировании этой сферы.

Предложение дополнить ст. 35 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», п. 3.1. следующего содержания: «В случае если численность жителей поселения, обладающих избирательным правом, составляет более 100 и менее 500 человек, то в соответствии с уставом поселения представительный орган поселения может состоять из депутатов, избранных на всеобщих выборах, либо его функции может осуществлять сход граждан».

Наиболее распространенной муниципальной избирательной системой (понимаемой в «узком» смысле) является мажоритарная относительного или абсолютного большинства, поскольку применению элементов пропорциональности не способствуют ограничения, наложенные на создание

и деятельность политических партий, а также по-прежнему слабая роль и значение последних в гражданском обществе, в правосознании рядовых избирателей. Следует рекомендовать субъектам Федерации расширять и совершенствовать порядок участия в муниципальных выборах, как партийных, так и иных общественных объединений непартийного характера, в том числе органов территориального общественного самоуправления. На местном уровне следует применять элементы альтернативного голосования, панаширования и т.д.

СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМЫХ ИСТОЧНИКОВ

Нормативно-правовые акты:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 01.08.2014;
2. Европейская хартия местного самоуправления ETS N122 от 15.08.1985 // Собрание законодательства РФ. – 1998. - № 36. - Ст. 4466.
3. Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (ред. От 27.12.2018) // Официальный интернет-портал правовой информации. Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>;
4. Федеральный закон от 6.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. От 27.12.2018) // Официальный интернет-портал правовой информации. Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>;
5. Закон Пензенской области от 26.02.2006, №976-ЗПО «О выборах депутатов представительного органа муниципального образования в Пензенской области по одномандатным округам» (ред.13.09.2018) // [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.zspo.ru/legislative/acts/3684/>;
6. Постановление Конституционного Суда РФ от 14.11.2005 №10-П// "Вестник Конституционного Суда РФ", N 1, 2006;

Учебная и научная литература:

7. Бабичев, И.В., Калантарова, Н.Р., Кодина, Е.А.. Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участие населения в осуществлении местного самоуправления. / И.В. Бабичев // Методическое пособие. - М.: Норма. - 2013 г. – 387 с.;

8. Батычко, В.Т. Муниципальное право. / В.Т. Батычко // Конспект лекций. - Таганрог: ТТИ ЮФУ. - 2010 г. – 25с.;
9. Веденеев, Ю.А., Лысенко, В.И. Избирательный процесс в Российской Федерации: политико-правовые и технологические аспекты. / Ю.А. Веденеев // Государство и право. - М.: Норма. - 2013 г. – 816 с.;
10. Иванов, В.В., Коробова, А.Н. Муниципальное управление. / В.В. Иванов, А.Н. Коробова. // справ. пособие - 2-е изд., доп. КНОРУС. - 2013 г. – 121с.;
11. Иванченко, А.В. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. / А.В. Иванченко // М.: Норма. - 2012 г. – 271с.;
12. Игнатюк, Н.А., Замотаев, А.А., Павлушкин, А.В. Муниципальное право. / Н.А. Игнатюк, А.А. Замотаев, А.В. Павлушкин // Учебник для вузов (2-е издание, переработанное и дополненное) — М.: "Юстицинформ". - 2009. – 205 с.;
13. Кокотов, А.Н. Муниципальное право России. / А. Н. Кокотов ; под ред. А. Н. Кокотова. // Учебник для бакалавров. - 4-е изд., перераб. и доп. - М.: Издательство Юрайт. - 2014. - 567 с.;
14. Моисеев, А.Д. Муниципальное управление. / / А. Д. Моисеев, Л. В. Московцева, А. С. Шурупова. // Учебное пособие - 2-е изд. - М.: ЮНИТИ-ДАНА. - 2012. - 159 с. - ISBN 978-5-238-01899-7. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://znanium.com/catalog/product/376693>;
15. Парахина В. Н. Муниципальное управление. / В.Н. Парахина, Е.В. Галеев, Л.Н. Ганшина. // Учебное пособие. - М.: КНОРУС. - 2014. - 496 с.;
16. Реброва, Н.М. Муниципальное право Российской Федерации. / Н.М. Реброва // Учебное пособие. - Новочеркасск: ЮРГТУ. - 2011.- 254 с.;
17. Соловьев С.Г. Муниципальное право как отрасль российского права. / С.Г.Соловьев, Е.И.Бычкова // Учебное пособие. – Челябинск. – 2010. - 341 с.;

18. Скрипкин, Г.Ф. Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления. / Г.Ф. Скрипкин // Учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальностям "Юриспруденция" и "Государственное и муниципальное управление". - М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, - 2010. - 176 с.;
19. Фадеев, В.И., Рауткина, Н.И., Миронов, Н.М.. Муниципальные выборы в Российской Федерации. / В.И. Фадеев, Н.И. Рауткина, Н.М. Миронов // Учебное пособие. - М. - 2006. – 368 с.;
20. Широков А. Н., Юркова С. Н. Муниципальное управление. / А. Н. Широков, С. Н. Юркова. // Учебное пособие. - М.: КНОРУС. - 2013 г. – 241с;

Публикации в научных журналах, сборниках и СМИ

21. Дубровина, Е.П. Особенности развития законодательства о выборах в субъектах Российской Федерации / Е.П. Дубровина // Журнал российского права. – 2014. - №7. – с. 10-12.;
22. Захаров, В.М. Местное самоуправление. О процедурах непосредственного народовластия / В.М. Захаров // Закон и право. Вестник государственного и муниципального управления. - 2011. - № 6. -с. 80-84;
23. Кряжков, В.А. Выборы в системе местного самоуправления : конституционно-правовая модель, тенденции и перспективы / В.А. Кряжков // Конституционное и муниципальное право. – 2011. - №9. – с. 53-54;
24. Лазебная, Н.В. Суть и форма народовластия: правовое регулирование муниципальных выборов в Российской Федерации. /Н.В. Лазебная // Муниципальная власть. -2012. - №3. - с.30-35;
25. Любарев, А.Е. О проблемах использования пропорциональной избирательной системы на муниципальных выборах / А.Е. Любарев // Конституционное и муниципальное право, - 2011. - №6. - с. 40-41;
26. Макарецев, А.А. Подписной лист как средство реализации пассивного избирательного права: проблемы формы и содержания / А.А. Макарецев // Государственная власть и местное самоуправление. - 2012. - №1. - с. 26–30;

27. Нифанов, А.Н. Актуальные проблемы муниципальных выборов в Российской Федерации / А.Н. Нифанов, Е.Е. Тонков // Управление городом: теория и практика. – 2014. - №1(12). - с . 60-64;
28. Тепсуев М.С. Отдельные вопросы реализации местного самоуправления / М.С. Тепсуев // Вопросы российского и международного права. - 2017. - Том 7. - № 6А. – с. 32-35;
29. 19. Тропина, Д.В. Пассивное избирательное право на муниципальном уровне: состояние и перспективы / Д.В. Тропина // Муниципальная служба: правовые вопросы. - 2016. -№3. - с. 3-6;
30. Тюнина, И.И. Совершенствование правового регулирования в сфере избирательных прав иностранных граждан. / И.И. Тюнина // Миграционное право. - 2016. - №3. - с. 34-37;
31. Упоров, И.В. Особенности правового регулирования выборов муниципальных депутатов в актах законодательных органов субъектов Российской Федерации / И.В. Упоров // Современная научная мысль. - 2014. - №3. - с. 141-147;
32. Черепанов, В.А. Поддержка выдвижения кандидатов: исторический контекст, проблемные вопросы и поиск решения / В.А. Черепанов // Журнал российского права. - 2016. - № 6. - С. 23–32.;
33. Шевердяев, С.Н. Допустимые отступления от принципа равенства пассивного избирательного права // Конституционное и муниципальное право. - 2015. - № 8. - с. 20-28.;
34. Шугрина, Е.С. Региональное законодательство об участии общественных объединений в муниципальных выборах / Е.С. Шугрина // Государственная власть и местное самоуправление. - №4. - 2015 г. - с. 40-44.