МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ФЕДЕРАЛЬНОЕ АГЕНТСТВО ПО ОБРАЗОВАНИЮ

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

«ТЮМЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

НАПРАВЛЕНИЕ «Юриспруденция»

КАФЕДРА КОНСТИТУЦИОННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА

Допущено к защите в ГАК

Зав. кафедрой конституционного и

муниципального права,

д-р юр. наук, профессор

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ Г.Н.Чеботарев

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ 2010г.

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ВЫБОРЫ В МЕХАНИЗМЕ ФОРМИРОВАНИЯ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

Выполнила

студентка 4 курса

дневного отделения

специальности юриспруденция

Научный руководитель

кандидат юридических наук, доцент

г. Тюмень, 2010

## СОДЕРЖАНИЕ

Список принятых сокращений

Введение

Глава 1. Понятие, содержание и нормативно-правовое обеспечение муниципальных выборов в Российской Федерации

* 1. Система формирования публичной власти и место в ней муниципальных выборов
	2. Муниципальные выборы как форма непосредственного осуществления населением местного самоуправления
	3. Нормативно-правовое обеспечение муниципальных выборов

Глава 2. Механизм реализации права граждан на участие в муниципальных выборах

2.1 Правовое регулирование порядка формирования представительного органа муниципального образования

2.2 Порядок и нормативно-правовое регулирование выборов глав муниципальных образований

Заключение

Список используемых источников и литературы

**СПИСОК ПРИНЯТЫХ СОКРАЩЕНИЙ**

Конституция РФ - Конституция Российской Федерации

РФ - Российская Федерация

ФЗ - Федеральный закон

ФКЗ - Федеральный конституционный закон

ЦИК - Центральная избирательная комиссия

СЗ РФ - Собрание Законодательства Российской

Федерации

ФЗ №131-ФЗ -Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

ФЗ №67-ФЗ -Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»

**ВВЕДЕНИЕ**

Актуальность. Согласно Конституции Российской Федерации, местное самоуправление в Российской Федерации осуществляется посредством муниципальных выборов и других форм прямого волеизъявления (ч. 1 ст. 130). Свободные муниципальные выборы являются высшей формой прямой демократии на территории муниципальных образований (ч. 3 ст. 3 Конституции РФ).

Муниципальные правовые отношения и институты, начиная с 1993г., находятся в состоянии реформирования, происходит поиск наиболее оптимальных путей их становления и развития. С момента принятия нового Федерального закона от 6 октября 2003г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[[1]](#footnote-1), реформа местного самоуправления вступила в новую фазу. Одновременно с этим продолжается преобразование и совершенствование политических институтов нашего государства, ее избирательной системы. Эти процессы протекают параллельно, взаимно влияя друг на друга, выдвигая новые требования к законодательству и правоприменению.

В настоящее время складывается новая для России сфера практической и теоретической деятельности, новая, мало освоенная область знаний — область исследования муниципальных электоральных институтов, являющихся базисом реформируемых органов местного самоуправления.[[2]](#footnote-2) Совокупность этих правовых институтов образует комплексный, межотраслевой институт муниципального избирательного права, формирующийся на стыке таких отраслей юридических знаний, как избирательное и муниципальное право.

Местное самоуправление — самостоятельный уровень публичной власти, в котором наиболее рельефно проявляется идея приближения власти к своему источнику, т.е. народу. Местное самоуправление является также одной из главных основ любого демократического строя. Именно на муниципальном уровне наиболее непосредственно реализуется право каждого участвовать в управлении делами — в данном случае, местными делами, местной жизни.

Задача местного самоуправления — обеспечивать одновременно эффективное и приближенное к населению управление местными делами. Муниципальные выборы, посредством которых формируются подотчетные и подконтрольные населению выборные органы местного самоуправления, являются необходимым элементом системы организации и функционирования местного самоуправления.

За счет своей приближенности к населению муниципальных образований, муниципальные выборы отличаются значительным своеобразием по сравнению с выборами в органы государственной власти. Можно отметить, что каждый элемент муниципального избирательного процесса, начиная с правового статуса муниципальных избирателей и кандидатов на выборные местные должности и заканчивая процедурами голосования, обладает своей спецификой, иногда достаточно ярко выраженной. Поэтому исследование общественных отношений, являющихся предметом муниципального избирательного права, и норм, их регулирующих, является, несомненно, актуальным и значимым.

Вместе с тем, базовые принципы проведения муниципальных выборов — свобода, честность и нефальсифицированность, всеобщность, равенство, тайность голосования, обязательность и периодичность — в основе своей, по своей глубинной сути остаются неизменными.

Степень научной разработанности. При написании работы были использованы труды Бучина А.А., Воробьева Н.И., Борисова А.Н., Васильева В.А., Васильева С.В., Вискулова В.В., Бондарь Н.С., Вешнякова А.А., Веденеева Ю.А., Зиновьева А.В., Поляшовой И.С., Иванченко А.В., Кутафина О.Е., Кучина А.С., Кравчук С.С., Колюшина Е.И., Матейковича М.С. Мокрый В.С., Миронова Н. М., Мельникова Н.Н., Фасеева И.Ф., Фадеева В.И., Матвеева Р.Ф., Нифанова А.Н., Пылина В.В., Сергеева А.А., Рауткиной Н.И., Миронова Н.М., Чеботарева Г.Н., Шугрина Е.С., Щур Л.В.

Объект и предмет исследования. Объектом настоящего исследования выступают общественные отношения, складывающиеся в процессе организации и проведения выборов органов и должностных лиц местного самоуправления как высшей формы прямой муниципальной демократии. Предметом исследования являются нормы конституционного, международного, муниципального, избирательного права, регулирующие правовой статус субъектов муниципального избирательного процесса и организацию, и проведение муниципальных выборов.

Цель и задачи исследования. Целью выпускной квалификационной работы является установление закономерностей муниципального избирательного процесса, совершенствование муниципальных избирательных отношений и юридических норм, их регулирующих. Достижению поставленной цели способствовало решение следующих задач:

1) анализ муниципальных выборов как формы непосредственного участия населения муниципальных образований в осуществлении местного самоуправления и установление их специфики;

2) исследование правовых принципов муниципального избирательного процесса (муниципальных избирательных стандартов);

3) изучение порядка нормативно-правового регулирования муниципальных выборов;

4) исследование конкретного механизма реализации права жителей муниципальных образований на непосредственное участие в местных делах путем муниципальных выборов;

5) анализ особенностей муниципальных выборов депутатов представительных органов местного самоуправления;

6) изучение особенностей муниципальных избирательных систем, применяемых на местных выборах;

7) исследование специфики выборов глав муниципальных образований;

Методологической основой исследования выпускной квалификационной работы являются диалектико-материалистический метод познания объективной действительности и основанные на нем общенаучные и частнонаучные методы (абстрагирование, анализ, синтез, обобщение, индукция, дедукция, системно-структурный, конкретно-социологический, сравнительно-правовой, лингвистический).

Нормативную базу исследования составили законодательство Российской Федерации и субъектов Федерации, постановления и определения Конституционного Суда Российской Федерации, разъяснения Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по местному самоуправлению; статистические данные, касающиеся практики проведения муниципальных выборов за последние пятнадцать лет; обзор справочно-правовых систем «Гарант-максимум» и «Консультант Плюс»; официальные интернет-сайты органов государственной власти, органов местного самоуправления; рабочие материалы, базы данных; контент-анализ периодических изданий по вопросам избирательного права и процесса и муниципального права, в том числе сетевых.

Теоретическая и практическая значимость исследования. Теоретическая значимость проведенного исследования определяется тем, что сформулированные в нем выводы, заключения и предложения по совершенствованию муниципального избирательного права, способствуют развитию и дополнению целого ряда правовых институтов конституционного, муниципального, избирательного права, уточнению знаний о них. В выпускной квалификационной работе сформулированы новые подходы к научно-теоретическому осмыслению проблем выборов в органы местного самоуправления, которые могут лечь в основу новых научных исследований в данных областях права.

Научная новизна выпускной квалификационной работы заключается в том, что ней анализируются система формирования муниципальной публичной власти и место в ней муниципальных выборов. В работе показаны муниципальные выборы как форма непосредственного осуществления населением местного самоуправления, принципы их проведения и нормативно-правовое обеспечение.

В выпускной квалификационной работе раскрываются порядок и проблемы формирования путем прямых и косвенных выборов представительного органа местного самоуправления, главы муниципального образования, а также других органов, которые формируются (или могут формироваться) путем избрания — органов территориального общественного самоуправления, избирательных комиссий муниципальных образований, контрольных и других органов.

Структура работы. Выпускная квалификационная работа состоит из введения, двух глав, пяти параграфов, заключения и списка используемых источников и литературы.

**ГЛАВА 1. ПОНЯТИЕ, СОДЕРЖАНИЕ И НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ВЫБОРОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**1.1 Система формирование публичной власти и место в ней муниципальных выборов**

Власть в современном государстве — сфера многогранная, отличающаяся разнохарактерной комбинацией ее проявлений. Принято выделять уровни публичной власти в российском государстве (так называемое «вертикальное» разделение властей) — федеральный, региональный (уровень субъекта Федерации) и местный.

Отмечается, что важнейшим аспектом института местного самоуправления является степень самостоятельности данного уровня публичной власти и его социально-юридическая природа[[3]](#footnote-3). Сегодня уже не отрицается, что публичный территориальный коллектив — муниципальное образование — имеет свою долю власти.

Конституция Российской Федерации 1993 года закрепила местное самоуправление в качестве одной из основ конституционного строя, одной из форм осуществления народовластия, позволяющей населению, проживающему на локальной территории и объединенному общими интересами, самостоятельно и ответственно решать с использованием материальных и финансовых ресурсов определенный круг вопросов. Статья 12 Конституции Российской Федерации[[4]](#footnote-4) установила, что местное самоуправление самостоятельно и его органы не входят в систему органов государственной власти. Появление данной конституционной нормы положило, с одной стороны, начало формированию в России нового института власти, с другой стороны, поставило местное самоуправление в особое положение, не вписывающее его в общий государственный механизм.

Современные исследователи отмечают отсутствие в российском обществе однозначного понимания и правильной оценки сути местного самоуправления, его природы, исторических корней и роли этого властного института в процессе преобразования России. В теории и практике муниципального строительства наблюдаются прямо противоположные, взаимоисключающие подходы. Первый содержит положение об отделении местного самоуправления от государства, исключающее всякое влияние органов государственной власти на организацию и деятельность местного самоуправления. Однако есть и иная позиция, согласно которой местное самоуправление является продолжением государственной власти на местах, входит в общую вертикаль власти и выполняет часть функций государственного управления[[5]](#footnote-5). Эти две позиции являются отражением не только внутрироссийских процессов, но и проявлением общемировых тенденций возникновения и развития местного самоуправления. Поэтому, несмотря на то, что названное положение статьи 12 Конституции Российской Федерации породило на практике немало проблем, однако, следует исходить из того, что государственная власть и местное власть имеют один источник - народовластие и принципиально общую задачу служения народу.

Некоторые ученые придерживаются точки зрения, что местное самоуправление как форма самоорганизации населения несет в себе как признаки государства, так и признаки общественных институтов, то есть, имеет двойственную природу и по сути своей является общественно-государственным институтом. Представляется важным, чтобы этот институт не был противопоставлен государству, а тесно взаимодействовал с ним. Это как раз устойчивость любому государству придает разумное сочетание государственных институтов и самоуправленческих начал[[6]](#footnote-6).

Однако поскольку целью выпускной квалификационной работы не является рассмотрение теоретических проблем местного самоуправления и отнесение его к различным институтам, дальнейшее более подробное рассмотрение точек зрения относительно сущности данного понятия представляется нам нецелесообразным. Поэтому позволим себе согласиться точкой зрения Г.Н. Чеботарева и возьмем за «ориентир» в данном исследовании мнение о том, что местное самоуправление является продолжением государственной власти на местах, входит в общую вертикаль власти и выполняет часть функций государственного управления.

Исторический опыт развития местного самоуправления в России свидетельствует также о том, что оно всегда было тесно связано с государством и, по словам В.И Фадеева, историка земства и теоретика местного самоуправления, самоуправление — это оплот для воссоздания государственного порядка на правовых основах[[7]](#footnote-7).

Мировая практика признает местное самоуправление в качестве одной из главных основ демократического общества. В Российской Федерации местное самоуправление является важной формой самоорганизации населения для решения вопросов местного значения. Вместе с тем органы местного самоуправления имеют право выступать с законодательной инициативой для привлечения внимания к решению проблем не только региона, но и страны в целом. Стратегическая цель организации местного самоуправления состоит в активном развитии муниципальных образований, которые являются реальным элементом конституционного строя и федеративных отношений Российской Федерации.

Муниципальные образования в регионах Российской Федерации выстраивают отношения с органами государственной власти через двухуровневую систему ассоциаций, которые способствуют поиску удовлетворительных решений обширного круга вопросов местного значения. Недостатки прежних форм взаимодействия властей были связаны с низким по качеству механизмом правового регулирования процесса децентрализации публичной власти и делегирования государственных полномочий органам местного самоуправления. Обоснованная и завершенная децентрализация публичной власти в российских регионах должна установить оптимальное для каждого уровня соотношение предметов ведения, полномочий и целевых субвенций на их реализацию. Распределение полномочий и предметов ведения решает задачу максимального сближения потребностей местного населения и соответствующих функций власти.

Признание за местным самоуправлением свойств «муниципальной власти» вызвало к жизни проблему создания элементов гражданского общества, способных эффективно контролировать и государственную, и муниципальную власть. С момента реформ в начале 1990-х годов в России система местного самоуправления имела переходный характер. Большинство специалистов в этой области отмечают двойственный - одновременно общественный и государственный - характер местного самоуправления. Сейчас термин «муниципальная власть» используется некоторыми практиками государственного управления и учеными как синоним особого вида политической власти, близкой по своей сути к государственной. Так, ФЗ №131-ФЗ просматривается реальная возможность административной опеки органов государственной власти субъекта Российской Федерации над органами и должностными лицами местного самоуправления. Последние распускаются и отрешаются от исполнения своих обязанностей нормативно-правовыми актами высших должностных лиц и законодательных органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

Местное самоуправление, являясь одной из главных основ демократического строя, как обозначено в Европейской Хартии местного самоуправления, «обеспечивает соединение и взаимодействие прямой демократии с демократией представительной»[[8]](#footnote-8).

Согласно статье 130 Конституции Российской Федерации, местное самоуправление осуществляется гражданами как непосредственно, так и через выборные и другие органы местного самоуправления.

Принцип сочетания представительной демократии с формами прямого волеизъявления граждан гарантирует непосредственное участие населения в решении вопросов местного значения, что призвано гарантировать равные права граждан на осуществление местного самоуправления как непосредственно, так и через своих представителей независимо от пола, расы, национальности, вероисповедания, происхождения, языка, имущественного и должностного положения, убеждений и принадлежности к общественным объединениям. В ФЗ №131-ФЗ закреплены основные гарантии этого права, в котором отражается взаимное проникновение форм и институтов муниципальной демократии: прямой и представительной.

Местное самоуправление в Российской Федерации осуществляется путем проведения референдумов, выборов, при помощи иных форм прямого волеизъявления, а также через выборные и другие органы местного самоуправления.

Полномочия представительных органов местного самоуправления осуществляются сходами граждан лишь в некоторых, небольших по численности населения муниципальных образованиях. Так, например, ФЗ №131-ФЗ указывает, что в поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек для решения вопросов местного значения проводится сход граждан. Сход граждан правомочен при участии в нем более половины жителей поселения, обладающих избирательным правом. Сход граждан осуществляет полномочия представительного органа муниципального образования, в том числе отнесенные к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования. Сход граждан может созываться главой муниципального образования самостоятельно либо по инициативе группы жителей поселения численностью не менее 10 человек. Проведение схода граждан обеспечивается главой местной администрации. Участие в сходе граждан выборных лиц местного самоуправления является обязательным. На сходе граждан председательствует глава муниципального образования или иное лицо, избираемое сходом граждан. Решение схода граждан считается принятым, если за него проголосовало более половины участников схода граждан. Решения, принятые на сходе граждан, подлежат обязательному исполнению на территории поселения. Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления обеспечивают исполнение решений, принятых на сходе граждан, в соответствии с разграничением полномочий между ними, определенным уставом поселения.

Местные референдумы используются по большей части в случае изменения границ, территории муниципального образования, что происходит крайне редко.

Отзыв депутата, выборного должностного лица также не получил широкого распространения на местном уровне.

Практикой не подтверждается тезис о существенном влиянии на систему местного самоуправления народных правотворческих инициатив и обращений граждан в органы местного самоуправления.

Что касается территориального общественного самоуправления, то опыт показывает, что граждане, не проявляют широкой инициативы в отношении указанной, как и иных форм самоорганизации в целях решения вопросов местного значения

Из этого следует, что в большинстве муниципальных образований единственной формой непосредственной демократии, реально используемой и ориентированной на всех дееспособных жителей соответствующей территории, являются муниципальные выборы.

Все иные институты непосредственной демократии, предусмотренные законодательством, являются факультативными, их использование на практике возможно, но не обязательно, за исключением публичных слушаний, которые в соответствии с ФЗ №131-ФЗ проводятся представительным органом муниципального образования и главой муниципального образования для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей муниципального образования, а именно, на публичные слушания выносятся: проект устава муниципального образования, а также проект муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в данный устав; проект местного бюджета и отчет о его исполнении; проекты планов и программ развития муниципального образования; вопросы о преобразовании муниципального образования.

Сегодня муниципальные выборы зачастую являются единственным каналом влияния населения на муниципальную власть.

В связи с изложенным, особую значимость приобретает институт муниципальных выборов как наиболее часто используемая форма прямого народовластия при осуществлении местного самоуправления.

Федеральный закон от 12 июня 2002 г. N 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»[[9]](#footnote-9) (далее – ФЗ №67-ФЗ) позволяет на достаточно высоком качественном уровне обеспечивать реализацию гражданами России конституционных прав избирать и быть избранными в органы государственной власти и в органы местного самоуправления, организованно и гласно проводить выборы в стране и ее регионах.

Вместе с тем «практика проведения региональных и муниципальных выборов, а также правотворческий процесс приведения регионального избирательного законодательства в соответствии с Федеральным законом обнаружили в нем ряд существенных недостатков, требующих устранения и исправления»[[10]](#footnote-10).

Основной недостаток данного Федерального закона в том, что он содержит ряд необоснованных ограничений и запретов, создающих дополнительные трудности и проблемы в реализации избирательных прав граждан на уровне субъектов Федерации и муниципальных образований при подготовке и проведении соответствующих выборов региональных органов государственной власти и выборов органов местного самоуправления.
Закон слишком одномерно, без необходимой дифференциации регулирует избирательный процесс применительно ко всем видам федеральных, региональных и муниципальных выборов, «забывая» о специфике последних. Некоторые из норм действующего Закона не только не обеспечивают гарантии избирательных прав, но и не позволяют законодателям субъектов Федерации создавать дополнительные условия и процедуры их реализации, наиболее эффективно и качественно регулировать избирательный процесс на местах при проведении региональных и муниципальных выборов[[11]](#footnote-11). Эти недоработки Федерального закона вызваны, видимо, «недопониманием многими законодателями сущности конституционного принципа разграничения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, который изначально позволяет субъектам РФ иметь ряд дополнительных возможностей в упрочении гарантий избирательных прав граждан»[[12]](#footnote-12). Реальное воплощение этого принципа в условиях федеративной России позволяет наиболее эффективно и качественно регулировать избирательный процесс с учетом административно-территориального деления, социального состава и численности населения, других региональных и местных условий и особенностей применительно к выборам органов государственной власти субъектов РФ и особенно органов местного самоуправления.

Закон подвергается критике с разных позиций. Высказывая свои соображения и предложения, следует исходить, прежде всего, из интересов безусловного обеспечения избирательных прав граждан и конституционных полномочий субъектов РФ.

Так, например, положения ст. 10 (п. 1) ФЗ N 67-ФЗ, касающиеся назначения выборов, не предусматривают возможности временного исполнения (до очередных выборов) полномочий лицом, занимающим выборную муниципальную должность, в случае их досрочного прекращения. Однако такая возможность предусмотрена законодательством РФ о местном самоуправлении и уставами муниципальных образований и осуществляется на практике, что позволяет избегать экономически обременительных внеочередных местных выборов.

К сожалению, в ст. 18 (п. 8) ФЗ N 67-ФЗ сохранено ранее существовавшее ограничение для всех выборов на число мандатов (не более пяти), подлежащих распределению в многомандатном избирательном округе. Право регулировать этот вопрос стоит предоставить субъектам Федерации. Введенное в данный пункт положение о том, что подобное ограничение не применяется при выборах в орган местного самоуправления в избирательном округе, образованном в границах избирательного участка, не только ничего не дает для практического решения вопросов подготовки и проведения муниципальных выборов, но и еще больше ужесточает ограничение.

Итак, муниципальные выборы являются наиболее часто используемой формой прямого волеизъявления населения на местном уровне. Они проводятся в целях избрания депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления. Избрание непосредственно населением других лиц (например, делегатов на конференцию граждан) не является муниципальными выборами и не регламентируется избирательным законодательством. Проведение муниципальных выборов регулируется ФЗ №131-ФЗ; ФЗ №67-ФЗ; ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления»[[13]](#footnote-13), конституциями, уставами, и законами субъектов РФ.

Федеральное законодательство устанавливает, что муниципальные выборы проводятся на основе всеобщего равного и прямого волеизъявления населения при тайном голосовании. Всеобщее избирательное право означает, что все граждане независимо от пола, расы, языка, социального и имущественного положения, профессии, образования, политических убеждений имеют право голоса и могут быть избраны. Равное избирательное право предполагает: во-первых, равную для каждого возможность воздействовать на результаты выборов (каждому избирателю предоставляется равное количество голосов, и все голоса имеют равный вес); во-вторых, равные условия участия претендентов в избирательной кампании. Принцип прямых выборов заключается в том, что избиратель голосует на выборах за или против кандидатов или списка кандидатов непосредственно. Наконец, принцип тайного голосования состоит в том, что избиратель подает свой голос без ведома других лиц, тем самым исключается какая-либо возможность контроля за его волеизъявлением.

В соответствии с ФЗ №131-ФЗ муниципальные выборы назначаются представительным органом муниципального образования в сроки, предусмотренные уставом муниципального образования. В случаях, если соответствующий представительный орган не назначит выборы в установленные сроки, либо не назначит выборы в соответствии с установленным порядком при досрочном прекращении представительным органом, депутатами или главой муниципального образования исполнения своих полномочий, а также при отсутствии соответствующего представительного органа, выборы проводятся территориальной избирательной комиссией.

В случаях, если соответствующий представительный орган или соответствующая избирательная комиссия не назначит в установленный срок выборы, а также, если соответствующая территориальная избирательная комиссия отсутствует и не может быть сформирована в порядке, предусмотренном действующим законодательством, выборы по заявлению избирателей, избирательных объединений, избирательных блоков, органов государственной власти, органов местного самоуправления, прокурора назначаются соответствующим судом общей юрисдикции.

Процедура проведения муниципальных выборов обнаруживает сходство с процедурой проведения выборов в органы государственной власти. Однако все-таки можно выделить некоторые особенности:

1. при проведении муниципальных выборов обычно применяется не пропорциональная, а мажоритарная избирательная система (например, в Ноябрьске, Сургуте);
2. на практике при осуществлении муниципальных выборов чаще, чем при проведении выборов в органы государственной власти, используются многомандатные избирательные округа;
3. при проведении выборов в представительные органы местного самоуправления муниципальных образований со средней нормой представительства избирателей менее 10 000 сбор подписей в поддержку кандидатов может не проводиться, если законом субъекта Федерации предусмотрен иной порядок выдвижения кандидатов;
4. в муниципальных выборах могут принимать участие (в том числе и в качестве кандидатов) иностранные граждане, постоянно проживающие на территории соответствующего муниципального образования на основании международных договоров РФ[[14]](#footnote-14).

Итоги муниципальных выборов подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

Свободные, честные, нефальсифицированные муниципальные выборы есть непременный атрибут демократического государства, которое всегда стремится использовать именно избирательные процедуры для воспроизводства своих основных управляющих органов[[15]](#footnote-15).

Согласно Конституции РФ «государственную власть в РФ осуществляют в Президент РФ, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство РФ, суды РФ», а «государственную власть в субъектах РФ осуществляют образуемые ими органы государственной власти»[[16]](#footnote-16).

Таким образом, по точному определению профессора Г.Н. Чеботарева, «многонациональный народ Российской Федерации одновременно является и источником власти, и субъектом ее осуществления»[[17]](#footnote-17).

Аналогичную мысль высказал и профессор М.А. Краснов: понятие суверенитета (в частности народного) «несет в себе признание того факта, что верховная власть находится в руках суверена, то есть не только принадлежит ему, но и осуществляется»[[18]](#footnote-18).

Единство системы государственной власти в стране ,3 ст. 5 , Конституция говорит о необходимости ее осуществления на основе разделения: как по горизонтали - на законодательную, исполнительную, судебную (ст.10), так и по вертикали – в РФ и в субъектах РФ.

РФ есть единое неделимое государство, власть которого в равной мере распространяется на всех его граждан. В то же время федеративный характер Российского государства предполагает разграничение ведения (то есть круга решаемых вопросов) и полномочий(то есть прав и обязанностей по решению вопросов, входящих предмет ведения)между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ. Помимо этого, существуют и вопросы местного значения, решаемые населением непосредственно либо через выборные органы местного самоуправления, которые в пределах своих полномочий самостоятельны от государственной власти[[19]](#footnote-19).

Таким образом, если объединить воздействие, оказываемое на общество органами государственной власти и органами местного самоуправления, термином «публичная власть», то вопросы, решаемые этой публичной властью, можно разделить на две группы:

1. вопросы государственного значения;
2. вопросы местного значения.

Очевидно, что вопросы государственного значения находятся в ведении государственной власти. Вместе с тем, в целях децентрализации власти, повышения ее эффективности, приближения к интересам населения, необходимо разграничение этих вопросов между органами государственной власти федеративного государства в целом и органами государственной власти отдельных субъектов Федерации[[20]](#footnote-20).

**1.2 Муниципальные выборы как форма непосредственного осуществления населением местного самоуправления**

В Российской Федерации с 1991г. признается и гарантируется местное самоуправление. Предусмотрено осуществление местного самоуправления путем выборов и других институтов. Согласно Конституции, носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и местного самоуправления. Муниципальные выборы наряду с выборами в органы государственной власти и референдумом являются высшим непосредственным выражением власти народа России (ч.1-3 ст. 3 Конституции Российской Федерации).

Таким образом, учитывая положения статей 3 и 12 Конституции, местному самоуправлению и муниципальным выборам, во-первых, придан статус основ демократического конституционного строя, т.е., по определению ученых-конституционалистов, — устоев государства, его основных принципов, которые призваны обеспечить России, характер конституционного государства[[21]](#footnote-21). Особый характер юридических норм, закрепляющих основы конституционного строя, проявляется в том, что они имеют повышенную правовую и политическую значимость: ч. 2 ст. 16 Конституции установлено, что никакие другие ее положения не могут противоречить основам конституционного строя. Изменение либо отмена норм, учреждающих основы конституционного строя, возможны путем сложной и многоступенчатой процедуры, предусматривающей запрет принятия окончательного решения по пересмотру Федеральным Собранием и возложение этой обязанности на специально создаваемый орган — Конституционное Собрание либо непосредственно на народ (ст. 135 Конституции).

Во-вторых, муниципальные выборы наряду с референдумом являются высшей формой прямой (непосредственной) муниципальной демократии[[22]](#footnote-22).

В большинстве муниципальных образований единственной формой непосредственной демократии, реально применяемой и ориентированной на всех дееспособных жителей соответствующих территорий, являются именно муниципальные выборы. Таким образом, муниципальные выборы зачастую являются единственным каналом влияния населения на муниципальную власть, это наиболее широко применяемый способ участия граждан в публичном властвовании на муниципальном уровне[[23]](#footnote-23).

Выборы обеспечивают воспроизводство, обновление государственной и местной власти на демократических основах, в соответствии с наиболее значимыми политическими интересами, формируемыми гражданским обществом. В этом заключается их социально-политическое значение. Социальная ценность выборов состоит еще и в том, что они являются одним из существенных моментов политического самоутверждения граждан, политической самоорганизации гражданского общества, обеспечивающим его автономию, юридически признанной за гражданами и их политическими объединениями возможностью быть субъектами государственной власти.

Социальная функция выборов состоит в том, что они являются одним из эффективных инструментов политической самоорганизации граждан. Массовость, регулярность избирательных кампаний, актуальность обсуждаемых вопросов обусловливают их возможности как каналов косвенного влияния граждан на политический процесс в государстве. Недооценка социальной составляющей выборов является недопустимой. В качестве примера можно привести ситуацию, когда непрекращающаяся череда избирательных кампаний различного уровня, ангажированность средств массовой информации, отсутствие достойных кандидатов, бесконечные невыполняемые обещания политиков вызывают «усталость» избирателей и отторжение от выборов, что сказывается на снижении явки избирателей.

Спецификой муниципальных выборов является, прежде всего, то, что избирательный процесс в Российской Федерации стремится к унификации действий и процедур, что в принципе правильно. Вместе с тем, выборы в местные органы власти имеют свою, ярко выраженную специфику по сравнению с выборами в органы государственной власти. Это обусловлено наибольшей приближенностью муниципальной власти непосредственно к народу, что диктует необходимость предоставления большей свободы[[24]](#footnote-24).

Можно выделить специфику практически каждого элемента избирательного процесса, в частности, 1) правового статуса субъектов муниципального избирательного процесса и 2) порядка организации и проведения муниципальных выборов.

Правовой статус таких субъектов права муниципальных выборов как органы государственной власти, избиратели, избирательные объединения и наблюдатели в большей степени устанавливается нормами федерального законодательства. Участие законодательства субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актов в формировании их правового статуса является минимальным и касается, в основном, процессуальных полномочий этих субъектов. В определении правового статуса кандидатов и их уполномоченных лиц, избирательных комиссий и органов местного самоуправления как участников муниципального избирательного процесса законодательство субъектов Российской Федерации и муниципальные правовые акты играют значительно большую роль[[25]](#footnote-25).

Избиратель – гражданин Российской Федерации, обладающий активным избирательным правом. В соответствии со статьей 60 Конституции Российской Федерации гражданин может самостоятельно осуществлять в полном объеме свои права и обязанности с 18 лет. Активное избирательное право – право гражданина избирать в органы государственной власти, органы местного самоуправления предусмотрено частью 2 статьи 32 Конституции Российской Федерации. В соответствии с избирательным законодательством активным избирательным правом наделяются граждане Российской Федерации, достигшие на день голосования 18 лет и место жительства которых расположено в пределах соответствующего избирательного округа. Пребывание гражданина вне его места жительства во время проведения выборов в избирательном округе, в котором расположено данное место жительства, 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 также гражданину, место жительства которого расположено за пределами избирательного округа.

В соответствии с частью 3 статьи 32 Конституции Российской Федерации активного избирательного права лишаются граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда.

Избирателями, наряду с гражданами Российской Федерации, могут быть признаны иностранные граждане. В соответствии с частью 3 статьи 62 Конституции Российской Федерации иностранные граждане пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случае, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации. Согласно пункту 10 статьи 4 ФЗ №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 местного самоуправления, участвовать в иных избирательных действиях на указанных выборах, а также участвовать в местном референдуме на тех же условиях, что и граждане Российской Федерации.

Исходя из перечисленных положений следует принимать во внимание, что круг избирателей, т.е. лиц, обладающих активным избирательным правом, на выборах различного вида и уровня различен: на выборах в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации участвует только часть граждан, обладающих активным избирательным правом на выборах депутатов Государственной Думы и Президента Российской Федерации, а именно те граждане, которые наделены активным избирательным правом на региональных выборах законом субъекта Российской Федерации (с учетом рамочных положений комментируемого Федерального закона). Соответственно, в различных субъектах Российской Федерации могут быть избраны разные подходы в части наделения активным избирательным правом граждан, не имеющих места жительства на территории соответствующего субъекта Российской Федерации, но длительное время проживающих на этой территории. С учетом этого следует применять и нормы комментируемого Федерального закона, гарантирующего права избирателей, т.е. лиц, наделенных соответствующим законом о выборах правом избирать[[26]](#footnote-26).

Основы правого статуса избирателя определяется принципами проведения выборов, и закрепляются в федеральном законодательстве, однако их реализация применительно к муниципальным выборам имеет свою специфику. В частности, имеются особенности реализации принципа всеобщего избирательного права. Так, иностранные граждане, достигшие 18 лет и постоянно или преимущественно проживающие на территории муниципального образования, имеют право на участие в выборах в органы местного самоуправления при наличии международного договора.

Одной из особенностей, присущей исключительно муниципальным выборам, является ограничение участия в выборах военнослужащих. Военнослужащие, проходящие военную службу по призыву на территории соответствующего муниципального образования, если место жительства этих военнослужащих до призыва на военную службу не было расположено на территории муниципального образования, не включаются в списки избирателей при выборах в органы местного самоуправления.

Правовой статус кандидата представляет собой совокупность его прав и обязанностей в рамках соответствующих стадий избирательного процесса. Взаимодействие федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации идет по пути детализации федерального законодательства. Конституцией (уставом), законом субъектов Российской Федерации могут устанавливаться дополнительные условия реализации гражданином пассивного избирательного права, связанные с достижение гражданином определенного возраста.

Кандидат – лицо, выдвинутое в установленном 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; Кандидат – это лицо, отвечающее определенным требованиям, обладающее таким статусом при наличии определенных условий, при совершении определенных действий им лично либо иным субъектом права выдвижения кандидата в период избирательной кампании. Кандидатом может быть лицо:

1) являющееся гражданином Российской Федерации на выборах в органы государственной власти (на выборах в органы местного самоуправления в соответствии с международными договорами Российской Федерации и принятыми в соответствии с ними федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации также иностранный гражданин);

2) обладающее пассивным избирательным правом, т.е. имеющее право быть избранным в соответствующие органы государственной власти или местного самоуправления;

3) выдвинутое в качестве кандидата в установленном законом порядке. Общий порядок выдвижения кандидата в ФЗ №67-ФЗ определен в статьях 32–35, при этом порядок выдвижения кандидатов на соответствующих выборах устанавливается конкретными федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации о выборах. В соответствии с подпунктом 2 статьи 33 ФЗ № 67-ФЗ кандидат считается выдвинутым после поступления в соответствующую избирательную комиссию уведомления о выдвижении кандидата, списка кандидатов (заявления в письменной форме выдвинутого лица) о согласии баллотироваться по соответствующему избирательному округу (одномандатному, многомандатному или единому избирательному округу). Завершение процедуры выдвижения дает кандидату возможность, пользуясь предоставленными ему законом правами, приступить к совершению действий, направленных на подготовку регистрации в соответствующей избирательной комиссии в качестве зарегистрированного кандидата, в частности, приступить к сбору подписей или к сбору средств для внесения избирательного залога или к тому и другому, поскольку комментируемый Федеральный закон дает кандидату (избирательному объединению) право выбора основания для регистрации. Кроме того, кандидат, выдвинутый политической партией, может быть зарегистрирован без сбора подписей и без внесения избирательного залога в случае, предусмотренном в пункте 16 статьи 38 ФЗ №67-ФЗ;

4) выдвинутое на замещение должности на основе народного волеизъявления в результате прямых выборов.

Термином «кандидат» также обозначается лицо, зарегистрированное соответствующей избирательной комиссией в качестве кандидата, т.е. зарегистрированный кандидат, т.е. – лицо, зарегистрированное соответствующей избирательной комиссией в качестве кандидата[[27]](#footnote-27).

Для регистрации кандидаты обязаны осуществить либо сбор подписей, либо внести избирательный залог.

Высказываются мнения, что в отношении муниципальных выборов процедура сбора подписей неэффективна, т.к. установленный федеральным законом предел подписей, необходимый для регистрации кандидата (2 процента), является неоправданно малым. Действительно, учитывая небольшое количество проживающих в муниципальных образованиях, сбор 2 процентов подписей от всего населения не является тем способом, позволяющим избежать случайностей в подборе кандидатов. Кроме того, если в выборах участвует лицо, обладающее высоким должностным положением, при сборе подписей возможны такие нарушения, как привлечение лиц, находящихся в подчиненном положении или в иной служебной зависимости, сбор подписей по месту работы, учебы и т.д.[[28]](#footnote-28)

Оптимальным, на мой взгляд, является определение процента необходимых подписей в зависимости от числа избирателей, проходящих на один мандат по регрессивной шкале: чем меньше число избирателей, приходящих на один мандат, тем выше необходимый процент подписей.

Очевидно, что вести сложную многоплановую деятельность в целях избрания в условиях сжатой по времени избирательной кампании, в условиях конкуренции и с соблюдением всех многочисленных установлений законодательства о выборах одному кандидату достаточно сложно. В этих целях региональным законодательством должна быть детально регламентирована возможность привлечения кандидатом ряда лиц для оказания ему содействия в процессе ведения его избирательной кампании – представителей кандидата.

Деятельность представителей кандидата является четко специализированной. В избирательном законодательстве определены порядок их назначения, сроки полномочий и основные функции.

Правовой статус избирательных объединений в основном регулируется федеральным законодательством[[29]](#footnote-29).

Избирательное объединение – политическая партия, имеющая в соответствии с федеральным законом право участвовать в выборах, а также региональное отделение или иное структурное подразделение политической партии, имеющие в соответствии с федеральным законом право участвовать в выборах соответствующего уровня. При проведении выборов в органы местного самоуправления избирательным объединением является также иное общественное объединение, устав которого предусматривает участие в выборах и которое создано в форме общественной организации либо общественного движения и зарегистрировано в соответствии с законом на уровне, соответствующем уровню выборов, или на более высоком уровне. При этом указанное общественное объединение либо внесенные в его устав изменения и дополнения, предусматривающие участие в выборах, должны быть зарегистрированы не позднее, чем за один год до дня голосования, а в случае назначения выборов в орган местного самоуправления в связи с досрочным прекращением его полномочий – не позднее, чем за шесть месяцев до дня голосования. Указанные сроки не распространяются на иные изменения и дополнения, вносимые в устав общественного объединения.

Федеральный законодатель разделил понятие «избирательное объединение» применительно к выборам в органы государственной власти и выборам в органы местного самоуправления. Если на выборах в органы государственной власти политические партии, включая их региональные отделения, наделенные в порядке, предусмотренном уставами этих политических партий, правом участвовать в выборах соответствующего уровня, являются единственным видом общественных объединений, который может обладать статусом избирательного объединения, то на выборах в органы местного самоуправления статусом избирательных объединений, помимо политических партий, обладают и иные общественные объединения, созданные в форме общественной организации либо общественного движения, при соблюдении установленных законом требований[[30]](#footnote-30).

На выборах в органы государственной власти и местного самоуправления статусом избирательного объединения обладают политические партии, отвечающие определенным требованиям. При этом имеется в виду политическая партия как единое целое в лице своих руководящих (центральных) органов (статья 3 Федерального закона от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ «О политических партиях»[[31]](#footnote-31) и статья 7 Федерального закона от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»[[32]](#footnote-32) 1 ). Согласно пункту 2 статьи 36 Федерального закона «О политических партиях» политическая партия вправе принимать участие в тех выборах, официальное опубликование решения о назначении (проведении) которых состоялось после представления политической партией в федеральный уполномоченный орган (Федеральная регистрационная служба) документов, подтверждающих государственную регистрацию ее региональных отделений более чем в половине субъектов Российской Федерации. Это требование распространяется на все политические партии вне зависимости от способа их создания (путем преобразования в политическую партию общероссийской общественной организации, общероссийского общественного движения либо путем проведения учредительного съезда).

В ФЗ №67-ФЗ не устанавливается порядок участия в выборах региональных отделений и иных подразделений политических партий – избирательных объединений. Этот вопрос, согласно пункту 2 статьи 36 Федерального закона «О политических партиях», решается политической партией в своем уставе, т.е. региональные отделения политической партии вправе принимать участие в выборах органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления лишь в случаях, предусмотренных уставом политической партии[[33]](#footnote-33).

Помимо требования о наделении регионального отделения правом участвовать в выборах либо уставом политической партии, либо органом политической партии, уполномоченным на то уставом, необходимо соблюдение следующих требований: политическая партия, региональное отделение которой наделяется правом выдвигать кандидатов, списки кандидатов, должна пройти государственную регистрацию в федеральном регистрирующем органе (Федеральной налоговой службе), осуществляемую на основании решения, принятого уполномоченным государственным органом – Федеральной регистрационной службой[[34]](#footnote-34); само региональное отделение должно быть зарегистрировано регистрирующим органом в субъекте Российской Федерации; до дня официального опубликования решения о назначении (проведении) соответствующих выборов в федеральный уполномоченный орган (Федеральную регистрационную службу) политической партией должны быть предоставлены документы, подтверждающие государственную регистрацию ее региональных отделений более чем в половине субъектов Российской Федерации.

Что касается приобретения статуса избирательного объединения иными структурными подразделениями политической партии при проведении выборов соответствующего уровня, то такая возможность предусмотрена. Однако пункт 2 статьи 35 ФЗ №67-ФЗ в части порядка выдвижения кандидатов, списков кандидатов политическими партиями отсылает к нормам Федерального закона «О политических партиях», согласно которому (пункт 2 статьи 36) правом принимать участие в выборах наделяется сама политическая партия и в случаях, предусмотренных ее уставом, региональное и иные отделения политической партии. Наделение правом выдвижения кандидатов, списков кандидатов иных структурных подразделений политической партии (т.е. местных отделений) пунктом 2 статьи 25 и пунктом 2 статьи 36 Федерального закона «О политических партиях» предусматривается непосредственно в отличие от прежней его редакции.

При проведении выборов в органы местного самоуправления избирательными объединениями являются помимо политических партий также иные общественные объединения при соблюдении или наличии следующих условий: 1) статус избирательного объединения могут приобрести общественные объединения, которые созданы в форме общественной организации и общественного движения (статьи 7–9 Федерального закона «Об общественных объединениях»); 2) в уставе общественной организации, общественного движения должно быть предусмотрено участие в выборах. Следует отметить, что указанная запись может быть совершена не только в момент учреждения (первоначального принятия устава), в последующем в устав также могут быть внесены изменения и дополнения, предусматривающие участие данной общественной организации (движения) в выборах; 3) если общественная организация, общественное движение, отвечающее вышеназванным требованиям, приобрели статус юридического лица в соответствии с законом на уровне, соответствующем уровню выборов, или на более высоком уровне; 4) согласно Федеральному закону от 21 марта 2002 года № 31-ФЗ «О приведении законодательных актов в соответствие с Федеральным законом от 8 августа 2001 года № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц»[[35]](#footnote-35) и статье 21 Федерального закона «Об общественных объединениях» решение о государственной регистрации общественного объединения (организации, движения) принимается федеральным органом юстиции (Федеральная регистрационная служба[[36]](#footnote-36)) или его территориальным органом, а внесение соответствующих сведений в единый государственный реестр юридических лиц осуществляется уполномоченным регистрирующим органом (Федеральная налоговая служба и ее территориальные налоговые органы). При наличии вышеперечисленных условий общественная организация, общественное движение приобретает статус избирательного объединения, если было зарегистрировано не позднее, чем за один год до дня голосования, а в случае назначения выборов в орган местного самоуправления досрочно – не позднее, чем за шесть месяцев до дня голосования, либо если в указанные сроки были внесены соответствующие изменения и дополнения. Указанные сроки не распространяются на иные изменения и дополнения, вносимые в устав общественной организации (движения), т.е. на такие изменения и дополнения, которые не затрагивают вопроса их участия в выборах[[37]](#footnote-37).

В ходе анализа было замечено, что редакция федерального закона о политических партиях, действовавшая до августа 2005г., допускала участие в выборах только региональные отделения политических партий. Местные отделения не могли выступать при проведении выборов в качестве избирательных объединений. Это препятствовало вовлечению партийных структур в избирательный процесс на муниципальном уровне. Федеральный закон о политических партиях в редакции от 21 июля 2005г. указывает, что в выборах вправе принимать участие в соответствии с уставом политической партии ее региональные отделения и иные структурные подразделения. Это дает «зеленый свет» развитию местных отделений политических партий и их активному вовлечению в политический процесс на муниципальном уровне.

Правовой статус наблюдателей - составная часть института наблюдения на выборах, который, в основном, регулируется федеральным уровнем и является важной юридической гарантией конституционного и международного принципа открытых и гласных выборов.

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[[38]](#footnote-38).

Наблюдателями не могут быть назначены выборные должностные лица, высшие должностные лица (руководители высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации, главы местных администраций, лица, находящиеся в их непосредственном подчинении, судьи, прокуроры, а также депутаты и члены комиссий с правом решающего голоса (пункт 4 статьи 30 ФЗ №67-ФЗ). Не допускается установление каких-либо иных, кроме установленных ФЗ №67-ФЗ, ограничений, касающихся присутствия наблюдателей в помещении для голосования, наблюдения за проведением голосования, подсчетом голосов избирателей (участников референдума), составлением протоколов об итогах голосования, а также выдачи копий протоколов об итогах голосования.

Полномочия наблюдателя должны быть удостоверены в направлении в письменной форме, выданном зарегистрированным кандидатом или его доверенным лицом, избирательным объединением, общественным объединением, инициативной группой по проведению референдума, интересы, которых представляет данный наблюдатель. В направлении указываются фамилия, имя и отчество наблюдателя, адрес его места жительства, номер избирательного участка, участка референдума, наименование комиссии, куда наблюдатель направляется, а также делается запись об отсутствии ограничений в части невозможности совмещения статуса наблюдателя со статусом лиц, перечисленных в пункте 4 статьи 30 ФЗ №67-ФЗ. Указание каких-либо дополнительных сведений о наблюдателе, а в случае направления наблюдателя кандидатом, его доверенным лицом, инициативной группой по проведению референдума и проставление печати не требуются. Направление действительно при предъявлении паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина. Предварительное уведомление о направлении наблюдателя не требуется[[39]](#footnote-39).

Наблюдатели вправе присутствовать в помещениях для голосования, в помещениях, где проводится подсчет голосов и составление протоколов об итогах голосования, о результатах выборов, референдума с момента начала работы участковой комиссии в день голосования, а также в дни досрочного голосования и до получения сообщения о принятии вышестоящей комиссией протокола об итогах голосования, а равно при повторном подсчете голосов избирателей (участников референдума), при этом он праве знакомиться не только со списком избирателей (участников референдума), но и реестром выдачи открепительных удостоверений, находящимися в комиссии открепительными удостоверениями, реестром заявлений (обращений) о голосовании вне помещения для голосования, наблюдать за выдачей бюллетеней избирателям (участникам референдума), получать от соответствующей комиссии заверенные копии протоколов от итогах голосования, о результатах выборов, референдума, осуществлять иные полномочия, указанные в законе.

Наблюдатель вправе 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. При этом законом может быть предусмотрено, что форма нагрудного знака устанавливается комиссией, организующей выборы, референдум.

Проведя анализ деятельности наблюдателей, можно сделать вывод, что на практике деятельность наблюдателя нередко совпадает с деятельностью членов участковой избирательной комиссии с правом совещательного голоса. Члены комиссии с правом совещательного голоса фактически осуществляют наблюдение и не принимают участия в работе комиссии. 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 комиссия с правом совещательного голоса, и наоборот.

При поведении муниципальных выборов осуществлять наблюдение могут и иностранные (международные) наблюдатели.

В настоящее время отсутствует федеральный закон, регулирующий деятельность иностранных (международных) наблюдателей применительно к муниципальным выборам.

Муниципальное законодательство допускает применение избирательных процедур для формирования (наделения полномочиями) довольно значительного количества муниципальных органов и должностных лиц, важно лишь, чтобы выборы соответствующих органов и должностных лиц были предусмотрены уставом муниципального образования. По моему мнению, субъектам Федерации следует всецело способствовать расширению практики формирования органов и наделения полномочиями должностных лиц муниципальной власти путем выборов, что может прибавить таким органам легитимности, способствовать улучшению прямых и обратных связей между этими органами и их должностными лицами и населением муниципальных образований.

В юридической литературе по проблемам выборов термин «принцип»[[40]](#footnote-40) используется в нескольких сочетаниях: «принципы избирательного права», «принципы избирательной системы», «принципы выборов», «принципы организации и проведения выборов», «принципы избирательных прав» и т.д. По поводу перечня принципов и их классификации среди ученых также нет единства мнений, эта проблема находится еще в стадии становления и разработки. Не будет преувеличением сказать, что вопрос об избирательных принципах представляет собой одну из ключевых характеристик современного избирательного права России.

Следует отметить, что в юридической литературе практически не получил освещения вопрос о принципах муниципального избирательного права, представляющий несомненный теоретический и практический интерес, поскольку практика проведения муниципальных выборов отличается значительным своеобразием по сравнению с практикой проведения выборов в органы государственной власти.

Полный перечень международных документов, в той или иной степени предусматривающих требования, предъявляемые к государствам в плане проведения демократических выборов, содержит более двадцати названий. В соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры являются составной частью российской правовой системы. Всеобщая декларация прав человека[[41]](#footnote-41), Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 года[[42]](#footnote-42), Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод, Свод рекомендуемых норм при проведении выборов Венецианской комиссии, Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (Копенгаген, 29 июня 1990 г.).

Помимо понятия «принципы избирательного права» или схожих с ним понятий, в литературе по избирательному праву и процессу все чаще используется термин «международные избирательные стандарты», который вошел и в ряд нормативных правовых актов, в частности, Кишиневскую Конвенцию о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств от 7 октября 2002 г., ратифицированную Федеральным законом от 2 июля 2003 г. N 89-ФЗ[[43]](#footnote-43). Так, например Конвенция гласит, демократические выборы являются одним из высших непосредственных выражений власти и воли народа, основой избираемых органов государственной власти и местного самоуправления, иных органов народного (национального) представительства, выборных должностных лиц. Стандартами демократических выборов являются: право гражданина избирать и быть избранным в органы государственной власти, органы местного самоуправления, в иные органы народного (национального) представительства; принципы периодичности и обязательности, справедливости, подлинности и свободы выборов на основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании, обеспечивающие свободу волеизъявления избирателей; открытый и гласный характер выборов; осуществление судебной и иной защиты избирательных прав и свобод человека и гражданина, общественного и международного наблюдения за выборами; гарантии реализации избирательных прав и свобод участников избирательного процесса.

Легитимный и публичный характер выборов, защита и реализация избирательных прав и свобод граждан, кандидатов, политических партий (коалиций), участвующих в выборах, воплощение в правоприменительной практике конституционных принципов организации избирательного процесса обеспечивается судебными, административными и иными средствами защиты.

Более правильным будет выделить в системе принципов (стандартов, гарантий и т.п.) основополагающие принципы (муниципального) избирательного права, составляющие базовый стандарт демократических выборов и остающиеся неизменными при любой власти: свободные, периодические, подлинные, всеобщие, равные выборы при тайном голосовании.

Иные требования к избирательному процессу носят дополнительный, подчиненный основным принципам характер в плане обеспечения «правильного» избирательного процесса, что, конечно, очень актуально для России и других стран, в которых демократия переживает период начального становления, но перегружает набор принципов, и даже снижает значимость тех из них, которые принято считать основными или базовыми и на эффективную реализацию которых следует обращать особое внимание, т.е. свободные, всеобщие, равные и т.д. выборы[[44]](#footnote-44).

Соблюдение принципа всеобщего избирательного права означает следующее: а) каждый гражданин по достижении установленного конституцией, законами возраста имеет право избирать и быть избранным в органы государственной власти, органы местного самоуправления, иные органы народного (национального) представительства, на выборные должности на условиях и в порядке, предусмотренном конституцией и законами; б) право гражданина избирать и быть избранным в органы государственной власти, органы местного самоуправления, в иные органы народного (национального) представительства, на выборные должности реализуется вне зависимости от каких бы то ни было ограничений дискриминационного характера по признаку пола, языка, религии или вероисповедания, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальному меньшинству или этнической группе, имущественного положения или иных подобных обстоятельств; в) каждый гражданин, проживающий или находящийся в период проведения национальных выборов за пределами территории своего государства, обладает равными с иными гражданами своего государства избирательными правами. Дипломатические представительства и консульские учреждения, их должностные лица оказывают гражданам содействие в реализации их избирательных прав и свобод; г) каждому гражданину гарантируется право на получение информации о включении его в список избирателей, на уточнение этой информации в целях обеспечения ее полноты и достоверности, на обжалование в установленном законодательством порядке отказа на включение его в список избирателей.

Соблюдение принципа равного избирательного права означает следующее: а) каждый гражданин имеет один голос или равное с другими гражданами число голосов и вправе осуществить наравне с другими гражданами свое право голосовать, причем его голос (голоса) имеет такой же вес, как и голоса других избирателей, при этом на вес голоса (голосов) избирателя не должна влиять применяемая в государстве избирательная система; б) при проведении голосования по одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам эти округа образуются на равной основе с тем, чтобы результаты голосования возможно точно и полно выражали волю избирателей. Критериями равной основы могут быть примерное равенство одномандатных избирательных округов по числу избирателей или примерное равенство числа избирателей на один депутатский мандат в многомандатных избирательных округах. Основаниями для отклонения от средней нормы представительства могут являться труднодоступность и отдаленность местности, компактность проживания коренных малочисленных народов или иных национальных меньшинств и этнических групп.

Соблюдение принципа прямого избирательного права означает, что граждане голосуют на выборах соответственно за кандидата и (или) список кандидатов или против кандидата, кандидатов и (или) списка кандидатов непосредственно, или против всех кандидатов и (или) списков кандидатов. Все депутатские мандаты в одной из палат национального законодательного органа являются объектом свободной состязательности кандидатов и (или) списков кандидатов в ходе всенародных выборов. Если национальный законодательный орган является двухпалатным и часть или все депутатские мандаты другой его палаты не являются объектом свободной состязательности кандидатов и (или) списков кандидатов в ходе всенародных выборов, то это не противоречит настоящей Конвенции.

Соблюдение принципа тайного голосования означает исключение, какого бы то ни было контроля за волеизъявлением избирателей, обеспечение равных условий для свободного выбора. Право граждан на тайну голосования не может быть никоим образом и чем бы то ни было ограничено. Выборы проводятся с использованием процедуры тайного голосования. Избирательные органы обеспечивают соблюдение предусмотренных конституцией, законом, иными правовыми актами условий, которые исключают возможность осуществления какого бы то ни было контроля или наблюдения за заполнением избирателем бюллетеня в месте тайного голосования, совершения кем бы то ни было действий, нарушающих тайну волеизъявления избирателя.

Выборы избираемых органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов народного (национального) представительства, выборных должностных лиц являются обязательными и проводятся в сроки, установленные конституцией и законами. Выборы должны проводиться с устанавливаемой конституцией, законами периодичностью так, чтобы основой избираемых органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов народного (национального) представительства, выборных должностных лиц всегда была свободная воля народа. Срок полномочий избираемых органов и выборных должностных лиц устанавливается конституцией и законами и может изменяться только в предусмотренном ими порядке. Не должны предприниматься действия или распространяться призывы, побуждающие или имеющие своей целью побуждение к срыву или отмене, или переносу срока выборов, избирательных действий и процедур, назначенных в соответствии с конституцией, законами. В условиях чрезвычайного или военного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя в соответствии с конституцией, законами могут устанавливаться ограничения прав и свобод с указанием пределов и срока их действия, а также может быть отложено проведение выборов.

Подготовка и проведение выборов осуществляется открыто и гласно. Решения органов государственной власти, органов местного самоуправления, избирательных органов, принятые в пределах их компетенции и связанные с назначением, подготовкой и проведением выборов, обеспечением и защитой избирательных прав и свобод гражданина, в обязательном порядке подлежат официальному опубликованию либо доводятся до всеобщего сведения иным путем в порядке и сроки, предусмотренные законами.

Верховенство конституции является основой для проведения свободных выборов и обеспечения гражданам и иным участникам избирательного процесса возможности без какого бы то ни было влияния, насилия, угрозы применения насилия или иного противоправного воздействия сделать свой выбор относительно своего участия или неучастия в выборах в допускаемых законом формах и законными методами, не опасаясь наказания либо воздействия, какими бы ни были итоги голосования и результаты выборов, а также правовых и иных гарантий неукоснительного соблюдения принципа свободных выборов в течение всего избирательного процесса.

Следствием использования расширенного перечня принципов является и то, что многие авторы начинают анализировать «основные» избирательные принципы, подразумевая под этим, что существуют и «неосновные»[[45]](#footnote-45) и т.д.

Таким образом, на основе проведенного анализа можно сделать вывод, что принципами муниципального избирательного права являются такие руководящие идеи, как свободное, подлинное, всеобщее, равное избирательное право при соблюдении тайны волеизъявления и проведение выборов с регулярной периодичностью, в которых выражается демократический характер муниципального избирательного процесса. Именно они в конечном результате влияют на характер выборов, их демократичность, легитимность избранного органа или должностного лица.

**1.3 Нормативно-правовое обеспечение муниципальных выборов**

Нормативно-правовое обеспечение муниципальных выборов в России включает в себя четыре взаимосвязанных уровня: общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры России, которые являются частью ее правовой системы (ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации); федеральное законодательство о выборах, законодательство о муниципальных выборах субъектов Российской Федерации и муниципальные правовые акты, содержащие нормы о выборах.

Федеральное избирательное законодательство, частью которого является муниципальное избирательное законодательство, не кодифицировано, хотя такие попытки неоднократно предпринимались. Поддержки в среде ученых и практиков они не нашли, поскольку кодификация всех избирательных процедур пришла бы в противоречие с принципами федеративного устройства России. Кроме того (и это, по нашему мнению, главное), кодификация всегда предполагает достаточную степень стабильности, развитости соответствующей отрасли законодательства, чего вовсе нельзя сказать об избирательном законодательстве РФ в период после принятия новой Конституции[[46]](#footnote-46).

Конституция Российской Федерации определяет общий статус местного самоуправления, признает и гарантирует местное самоуправление, предоставив субъектам Российской Федерации право урегулировать вопросы организации муниципальных выборов. В Конституции РФ вопрос о разграничении предметов ведения и полномочий между Российской Федерации и субъектами в сфере избирательного законодательства решен недостаточно четко. На основе достаточно последовательно проведенного разделения полномочий между Российской Федерацией, её субъектами и органами местного самоуправления последние могут самостоятельно, под собственную ответственность решать задачи, связанные с проведением выборов, исходя из максимального учета интересов населения, особенностей субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

Региональный уровень муниципального избирательного законодательства характеризуется большим разнообразием. Статья 23 ФЗ №131-ФЗ содержит указание на то, что субъекты Федерации вправе принимать свои законодательные акты, регулирующие вопросы организации и проведения муниципальных выборов, на основе норм федерального законодательства. В ч. 3 ст. 23 говорится о том, что законом субъекта Российской Федерации устанавливаются виды избирательных систем, которые могут применяться при проведении муниципальных выборов, и порядок их применения, а также 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.

Отдельные субъекты Федерации предпочли кодифицировать собственное избирательное законодательство, регулирующее организацию и проведение выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Среди них — Москва, Республика Татарстан, Амурская, Белгородская, Курская, Тюменская[[47]](#footnote-47), Тверская, Костромская, Свердловская области, Хабаровский и Приморский края. Избирательные кодексы субъектов регулируют выборы органов государственной власти и выборы в органы местного самоуправления.

В ряде субъектов осуществляется так называемое «пакетное» регулирование муниципальных выборов, при котором принимается и действует ряд законов, регулирующих отдельные виды муниципальных выборов: как правило, депутатов местных представительных органов и глав муниципальных образований.

Например, в. Ямало-Ненецком автономном округе существует «пакетное регулирование, а именно: Закон «О выборах депутатов Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа»[[48]](#footnote-48); Закон «О выборах депутатов представительного органа местного самоуправления»[[49]](#footnote-49); Закон «Об утверждении схемы одномандатных и многомандатного избирательных округов для проведения выборов депутатов Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа четвертого созыва»[[50]](#footnote-50); Закон «О выборах глав муниципальных образований Ямало-Ненецкого автономного округа»[[51]](#footnote-51); Закон «Об установлении даты выборов представительных органов и глав вновь образованных муниципальных образований в Ямало-Ненецком автономном округе»[[52]](#footnote-52) и др.

Подобный подход представляется не слишком удачным по следующим причинам. Во-первых, в подобные «пакеты» часто входят только два закона, регулирующих выборы депутатов и глав муниципальных образований, в то время как федеральное муниципальное законодательство допускает выборы и других органов и должностных лиц. Во-вторых, общие начала организации выборов едины для всех видов муниципальных выборов, а при таком подходе их приходится повторять в каждом специальном законе. В-третьих, увеличивается количество законодательной работы депутатов парламентов субъектов в нестандартных ситуациях и тех случаях, когда необходимо внести в эти законы единообразные изменения и дополнения.

В соответствии с третьим подходом к регулированию муниципальных избирательных отношений, который представляется наиболее удачным, в субъекте принимается один закон о муниципальных выборах. Так поступили власти Московской, Ленинградской, Астраханской областей, Республик Алтай, Карелия, Марий Эл, Хакасия и других субъектов.

Согласно рамочному Федеральному закону, выборы в органы местного самоуправления проводятся в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, конституциями (уставами) и законами субъектов РФ, а также уставами муниципальных образований.

В уставах муниципальных образований, как правило, определяются органы и должностные лица местного самоуправления, которые избираются населением на муниципальных выборах, срок полномочий представительного органа муниципального образования, депутатов, членов иных выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления.

В уставах определяется также та избирательная система, которая применяется при проведении муниципальных выборов в данном муниципальном образовании в соответствии с установленными законом субъекта Российской Федерации видами избирательных систем (п. 3 ст. 23 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Так, например, в Тульской области был принят закон от 9 июня 2008г. № 1024-ЗТО «О видах избирательных систем, порядке и условиях их применения при проведении муниципальных выборов в Тульской области» (принят постановлением Тульской областной Думы от 28 мая 2008г. № 62/2988)[[53]](#footnote-53), где предусмотрено, что:

1) мажоритарная избирательная система относительного большинства применяется: в целях избрания глав муниципальных образований, т.е. избирательная система относительного большинства, при которой избранным по единому избирательному округу, по которому проводятся выборы главы муниципального образования, признается кандидат, получивший большее число голосов избирателей, принявших участие в голосовании, по отношению к числу голосов избирателей, поданных за других кандидатов;

2) мажоритарная избирательная система относительного большинства применяется: в целях избрания депутатов представительных органов муниципальных образований, членов иных выборных органов местного самоуправления в Тульской области: избирательная система относительного большинства, при которой депутаты избираются по одномандатным или многомандатным избирательным округам, образуемым на основе средней нормы представительства избирателей, и избранным считается зарегистрированный кандидат (кандидаты), набравший (набравшие) большее число голосов избирателей по отношению к другому кандидату (кандидатам);

Смешанная избирательная система, при которой не менее половины состава представительного органа местного самоуправления избираются по партийным спискам (например, в городском округе город Рязань[[54]](#footnote-54), в расположенных на территории Тульской области муниципальных образованиях, наделенных статусом муниципального района, а также муниципальных образованиях, наделенных статусом городского округа, городского поселения и имеющих численность избирателей не менее 20 тысяч человек[[55]](#footnote-55)), или пропорциональная избирательная система (например, в расположенных на территории Тульской области муниципальных образованиях, наделенных статусом городского округа и имеющих численность избирателей не менее 400 тысяч человек[[56]](#footnote-56)) – это редкое исключение из правил. В основном же применяется мажоритарная избирательная система.

**ГЛАВА 2. МЕХАНИЗМ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА ГРАЖДАН НА УЧАСТИЕ В МУНИЦИПАЛЬНЫХ ВЫБОРАХ**

**2.1 Правовое регулирование порядка формирования представительного органа муниципального образования**

В юридической литературе отмечается, что местные представительные органы являются базовым элементом в современной системе местного самоуправления, им принадлежит ведущая роль[[57]](#footnote-57).

Согласно ФЗ №131-ФЗ, не во всех муниципальных образованиях представительные органы формируются, и не везде они формируются путем прямых выборов.

Обычно в представительный орган поселения входят депутаты, избираемые на муниципальных выборах с применением мажоритарной, пропорциональной или смешанной избирательных систем. Однако в некоторых муниципальных образованиях функции представительного органа может выполнять сход граждан. В том случае, если численность жителей поселения, обладающих избирательным правом, менее 100, то представительный орган поселения не формируется. В этом случае полномочия представительного органа осуществляются сходом (ФЗ №131-ФЗ).

По итогам муниципальных выборов, прошедших в 2004-2005 гг., можно заключить, что число муниципальных образований, где не формируются представительные органы местного самоуправления, а их полномочия выполняют сходы местных жителей, чрезвычайно мало — всего 78 (против 24.032 депутатских представительных органов), из них 43 были сформированы во вновь образованных муниципальных образованиях. Все 78 сходов являются сельскими[[58]](#footnote-58).

Мы поддерживаем критику положений федерального муниципального законодательства, в соответствии с которыми число избирателей в поселениях, где функции представительных органов выполняют сходы граждан, не может быть более ста.

В городских и сельских поселениях, а также городских округах представительные органы местного самоуправления формируются на всеобщих выборах. Для формирования представительных органов местного самоуправления муниципальных районов (высший, наряду с городскими округами, уровень местной власти) предусмотрено два варианта.

В соответствии с одним из них, закрепленным в п. 4 ст. 35 ФЗ №131-ФЗ, представительный орган муниципального района может состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной независимо от численности населения поселения нормой представительства. Опыт муниципальных выборов, прошедших в 2004-2005 гг., показал, что система формирования представительных органов муниципальной власти путем делегирования является достаточно редкой.

Второй способ — избрание депутатов на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. При этом число депутатов, избираемых от одного поселения, не может превышать две пятые от установленной численности представительного органа муниципального района (ч. 2 п. 4 ст. 35 ФЗ № 131-ФЗ).

Достаточно актуальный на сегодняшний день вопрос, связан с избирательными системами, применяемыми на муниципальных выборах.

Традиционно российское правоведение различает понятия «избирательная система» в широком и узком смысле.

Под избирательной системой в широком смысле обычно понимается система общественных отношений, связанных с выборами органов публичной власти[[59]](#footnote-59). Очевидно, что избирательная система в таком широком смысле регулируется не только правовыми нормами.

Понятие «избирательная система» в узком смысле связано со способом голосования и определения результатов выборов.

Другого подхода придерживаются А.В. Зиновьев и И.С. Поляшова[[60]](#footnote-60). Справедливо отмечая, что каждое понятие должно употребляться только в одном смысле, они предлагают отказаться от употребления термина «избирательная система» в узком смысле, заменив в нем слово «система» на «способ определения результатов голосования». Одновременно данные авторы предлагают рассматривать понятие «избирательная система» в широком смысле как совокупность юридических норм.

Представляется, однако, что отказ от термина «избирательная система» в узком смысле не оправдан. Как будет показано в следующем параграфе, это понятие не сводится только к способу определения результатов голосования, а в действительности представляет систему важнейших юридических норм. Кроме того, данный термин принят в зарубежной литературе, и отказ от него осложнит взаимопонимание российских и зарубежных правоведов.

Что касается понятия «избирательная система» в широком смысле, то это понятие близко к понятию «избирательное право», хотя ряд авторов и считают, что они не тождественны[[61]](#footnote-61).

Наиболее существенными элементами избирательной системы в широком смысле можно считать:

1. избирательную систему в узком смысле;
2. принципы и условия участия граждан в выборах (активное и пассивное избирательное право);
3. принципы и условия участия в выборах политических партий и иных общественных объединений;
4. систему органов, обеспечивающих подготовку и проведение выборов;
5. порядок выдвижения и регистрации кандидатов и списков кандидатов;
6. порядок проведения предвыборной агитации;
7. порядок финансирования выборов;
8. порядок организации голосования (в т.ч. порядок участия в выборах граждан, которые не имеют возможности в день голосования прибыть на избирательный участок).

Большинство из этих элементов в силу различных причин (и в первую очередь в силу закрепленного в ст. 19 Конституции РФ равенства прав и свобод человека и гражданина независимо от места жительства) закрепляются в федеральном законодательстве в качестве единых на всей территории страны и для выборов всех уровней.

Отмечается, что важную роль при определении вида и порядка использования избирательной системы в муниципальных образованиях играют субъекты Российской Федерации. Закон субъекта в плане закрепления избирательных систем должен обязательно содержать нормы, регулирующие: 1) виды избирательных систем (мажоритарная по одномандатным или многомандатным избирательным округам, пропорциональная либо смешанная), 2) условия признания кандидата, кандидатов избранными, списков кандидатов — допущенными к распределению депутатских мандатов, 3) порядок распределения депутатских мандатов между списками кандидатов и внутри списков кандидатов.

Эти элементы и составляют основное понятие муниципальной избирательной системы. Дополнительно законы могут предусматривать условия применения видов избирательных систем в муниципальных образованиях в зависимости от численности избирателей в муниципальном образовании, вида муниципального образования и других обстоятельств. Как, например, это было сделано в Тульской области:

В зависимости от статуса муниципального образования и численности избирателей в нем на день принятия решения о назначении выборов депутатов представительных органов муниципальных образований, членов иных выборных органов местного самоуправления устанавливаются, что

1)в муниципальных образованиях наделенных статусом муниципального района, вне зависимости от численности избирателей, применяется смешанная избирательная система. При этом не менее половины депутатов избирается по пропорциональной избирательной системе, а другая часть - по мажоритарной избирательной системе относительного большинства.

Избрание части депутатов по мажоритарной избирательной системе относительного большинства осуществляется с образованием одномандатных избирательных округов;

2) в муниципальных образованиях, наделенных статусом городского округа, городского поселения и имеющих численность избирателей более 10 тысяч, но менее 20 тысяч человек, применяется мажоритарная избирательная система относительного большинства с образованием одномандатных избирательных округов;

3) в муниципальных образованиях, наделенных статусом городского округа, городского поселения и имеющих численность избирателей менее 10 тысяч человек, применяется мажоритарная избирательная система относительного большинства с образованием многомандатных избирательных округов;

4) в муниципальных образованиях, наделенных статусом сельского поселения, вне зависимости от численности избирателей, применяется мажоритарная избирательная система относительного большинства с образованием многомандатных избирательных округов[[62]](#footnote-62).

Если субъекты в законах о муниципальных выборах не предусматривают конкретные виды избирательных систем, применяемые на муниципальных выборах, то эти законы следует считать противоречащими федеральному муниципальному законодательству.

Также следует считать не соответствующими законы субъектов, предусматривающие одну избирательную систему, поскольку в таком случае муниципальные образования будут лишены права выбора, закрепленного за ними ФЗ №131-ФЗ.

Доминирующей избирательной системой на муниципальных выборах представительных органов до сих пор остается мажоритарная. Иные избирательные системы — смешанная и пропорциональная — большого распространения на муниципальных выборах до сих пор не получили. Вместе с тем, как отмечается, территория применения смешанной избирательной системы расширяется. Указывается, что споры вокруг достоинств и недостатков тех или иных избирательных систем не утихают.

Мажоритарная избирательная система всегда используется на выборах должностного лица, применительно к муниципальным выборам – на выборах главы муниципального образования, иного выборного должностного лица местного самоуправления, наделенного собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Мажоритарная избирательная система также может использоваться на выборах членов выборного органа – депутатов представительного органа муниципального образования, членов иного выборного органа местного самоуправления. В законодательстве подавляющего большинства субъектов Российской Федерации в настоящее время депутаты представительных органов муниципальных образований избираются на основе мажоритарной избирательной системы.

При сравнении подвидов мажоритарной избирательной системы следует отметить, что достоинством мажоритарной системы абсолютного большинства, в отличие от большинства относительного, является то, что избранного с ее помощью кандидата поддерживает действительно большинство проголосовавших избирателей. К числу недостатков мажоритарной системы абсолютного большинства относят, как правило, ее нерезультативность, причем степень нерезультативности возрастает с увеличением количества кандидатов в округе, так как кандидатам непросто собрать при первоначальном голосовании более половины голосов избирателей. Что касается мажоритарной системы квалифицированного большинства, то в мировой практике она применяется крайне редко, так как еще менее результативна, чем система абсолютного большинства[[63]](#footnote-63).

Для преодоления указанного недостатка нерезультативности в мировой практике применяется система альтернативного голосования либо проведение повторного голосования («второго тура» выборов).

Мажоритарную систему абсолютного большинства с использованием повторного голосования не рекомендуется использовать на выборах депутатов представительного органа муниципального образования, так как относительно низкий уровень ее результативности будет приводить к довольно частому использованию процедуры повторного голосования, что «отодвинет» момент формирования правомочного представительного органа и, соответственно, увеличит период «безвластия», когда представительный орган прежнего созыва уже прекратит свои полномочия, а орган нового созыва еще не будет избран в правомочном составе[[64]](#footnote-64).

Еще одним, существенным для уровня местного самоуправления, недостатком мажоритарной системы абсолютного большинства с использованием повторного голосования является неизбежное увеличение расходов на проведение выборов, связанное как с организацией повторного голосования, так и предоставлением кандидатам, по которым проводится повторное голосование, бесплатных эфирного времени и печатной площади в муниципальных средствах массовой информации для дополнительной агитации.

Важным вопросом при выборе мажоритарной избирательной системы для проведения выборов депутатов представительного органа муниципального образования является определение, по каким избирательным округам будут проводиться выборы. При проведении выборов депутатов могут образовываться одномандатные и многомандатные избирательные округа.

Пропорциональная избирательная система используется при проведении выборов в представительные органы власти и предполагает участие в избирательном процессе политических партий, формирующих списки своих кандидатов. В основе пропорциональной избирательной системы лежит принцип распределения депутатских мандатов пропорционально полученному каждым списком кандидатов числу голосов избирателей[[65]](#footnote-65).

Достоинство пропорциональной избирательной системы заключается в том, что она позволяет свести к минимуму «потерю» голосов избирателей и обеспечить представительство в выборном органе даже относительно мелким политическим партиям.

В мировой практике пропорциональная избирательная система применяется как при делении территории, на которой проводятся выборы, на отдельные округа, так и при образовании единого избирательного округа, включающего в себя всю территорию, на которой проводятся выборы. Результаты выборов по пропорциональной системе тем адекватнее отражают волеизъявление избирателей, чем крупнее избирательные округа. Наиболее объективные результаты получаются при использовании единого избирательного округа. Федеральный закон № 67-ФЗ допускает использование пропорциональной системы на выборах, проводимых в Российской Федерации, только при образовании единого избирательного округа.

Использование пропорциональной избирательной системы требует наличия довольно развитой партийной системы, так как именно политические партии, а не отдельные граждане, являются «кандидатами», борющимися за депутатские мандаты в рамках пропорциональной системы. Использование этой системы на региональном уровне связывается Федеральным законом № 67-ФЗ с наличием в соответствующем субъекте Федерации региональных отделений не менее трех политических партий. Поэтому пропорциональную систему на выборах представительного органа муниципального образования целесообразно использовать при наличии в соответствующем субъекте Федерации политически активных региональных (местных) отделений зарегистрированных политических партий, осуществляющих свою деятельность на территории данного муниципального образования. Как показывает практика региональные отделения политических партий наиболее заметны в крупных и средних городах. Следует также учитывать, что к участию в муниципальных выборах, проводимых по пропорциональной системе, в отличие от федеральных и региональных выборов, допускаются не только политические партии (их региональные и местные отделения) и избирательные блоки, но и общественные объединения, уставы которых предусматривают участие в выборах и которые созданы в форме общественной организации либо общественного движения на уровне, соответствующем уровню выборов, или на более высоком уровне, и зарегистрированы не позднее, чем за один год до дня голосования (пункт 25 статьи 2 ФЗ № 67-ФЗ).

Необходимым условием эффективности пропорциональной системы на муниципальных выборах является достаточная численность представительного органа муниципального образования, только при этом условии использование пропорциональной системы целесообразно.

Таким образом, на выборах депутатов представительного органа муниципального образования, численность которого менее 20 депутатов использование пропорциональной системы нецелесообразно. При проведении выборов в большие по численности представительные органы пропорциональная система будет эффективной, если на ее основе избирается весь представительный орган либо его часть в количестве не менее 20 депутатов.

**2.2 Порядок и нормативно-правовое регулирование выборов глав муниципальных образований**

ФЗ № 131-ФЗ главу муниципального образования определил как высшее должностное лицо муниципального образования, наделенное уставом муниципального образования собственными полномочиями по решению вопросов местного значения (п. 1 ст. 36).

Глава муниципального образования определяется как – высшее должностное лицо муниципального образования, возглавляющее деятельность по осуществлению на его территории функций местного самоуправления, избираемое гражданами, проживающими на территории муниципального образования, на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании либо представительным органом местного самоуправления из своего состава в порядке, установленном Федеральными Законами и законами Субъекта РФ.

Глава муниципального образования наделяется собственной компетенцией по решению вопросов местного значения в соответствии с уставом муниципального образования. Согласно уставу муниципального образования, избранный населением глава муниципального образования, может быть наделен правом, входить в состав представительного органа местного самоуправления, председательствовать на заседаниях представительного органа местного самоуправления.

Законодателем должность главы муниципального образования выведена из категории муниципальных служащих. Это может вызвать непонимание, однако, нужно учитывать, что в Российском законодательстве традиционно под служащим понимается лицо, имеющее следующий правовой статус[[66]](#footnote-66):

1. оно должно быть принято на службу (государственную или муниципальную) в результате назначения или путем заключения трудового договора,
2. на него должен распространяться особый порядок продвижения по службе, порядок наложения взысканий и поощрений,
3. оно должно иметь специфические права и обязанности,
4. на него должны распространяться специфические ограничения,
5. указанное лицо может быть лишено своей должности в результате законодательно определенных причин, включая увольнение.

Проанализировав статус главы муниципального образования с этих позиций, становится, очевидно, что глава муниципального образования не может являться муниципальным служащим, так как:

1. он получает свою должность в результате выборов, являющихся формой занятия должностей, принципиально отличной от формы назначения служащих,
2. он имеет специфические права и обязанности,
3. наложение взысканий на главу города также имеет свою специфику,
4. он не может быть уволен со своей должности, а имеет только ему присущий порядок отстранения от должности.

Также вызывает споры в науке муниципального права вопрос о том, как соотносятся между собой правовые статусы главы местной администрации, главы муниципального образования и главы местного самоуправления.

Высказываются различные мнения, от такого, что указанные понятия являются тождественными, так как на определенной стадии развития муниципального права они использовались в законодательстве, до такого, что отмеченные понятия имеют различное содержание[[67]](#footnote-67).

Применительно к данной проблеме, нужно начать с того, что возможны различные модели организации аппарата местной власти. Порядок избрания и полномочия главы муниципального образования устанавливаются уставом муниципального образования, в соответствии с ФЗ № 131-ФЗ «предусматривает несколько возможных вариантов порядка избрания и полномочий главы муниципального образования.

1. Глава муниципального образования избирается на муниципальных выборах и является главой местной администрации — такая структура позволяет усилить взаимосвязь избирателей с местным самоуправлением и сосредоточить в руках главы муниципального образования наибольший объем полномочий и реальные рычаги власти и используется в большинстве муниципальных образований в России

2. Глава муниципального образования избирается на муниципальных выборах и является председателем представительного органа муниципального образования, а глава местной администрации назначается по конкурсу — такая структура не очень распространена, позволяет выборному главе муниципального образования «царствовать, но не править».

3. Глава муниципального образования избирается представительным органом муниципального образования из своего состава, а глава местной администрации назначается представительным органом по конкурсу — такая структура получила распространение в последнее время, при такой структуре глава муниципального образования является лишь номинальной фигурой, а реальная власть сосредоточена у главы местной администрации, на которого примерно равное влияние могут оказывать представительный орган муниципального образования и администрация региона, от которых в различной степени зависит его назначение и смещение.

4. Глава муниципального образования избирается представительным органом из своего состава, возглавляет представительный орган и является главой местной администрации — такая структура допускается только в сельских поселениях с численностью населения менее 1000 человек, в которых глава муниципального образования независимо от способа его избрания одновременно может быть председателем представительного органа поселения и главой местной администрации, потому что там управленческий аппарат невелик и нет необходимости разграничения полномочий главы местной администрации и председателя представительного органа.

Считается, что применительно к рассматриваемой проблеме необходимо, прежде всего, определиться с понятиями. Вероятно, наиболее приемлема точка зрения В.В. Пылина[[68]](#footnote-68) в соответствии, с которой муниципально-правовым термином «Глава муниципального образования» или «Глава местного самоуправления» следует обозначать высшее выборное муниципальное должностное лицо, возглавляющее либо местную администрацию, либо местную Думу и всю совокупность подчиненных ей структур.

Рассматривая указанную проблему необходимо исходить из того, что именно глава муниципального образования персонально избирается местным населением, принимает от своего имени нормы муниципального права, содержащиеся в Постановлениях Главы муниципального образования, персонально отвечает перед местным населением за результаты своей деятельности и результаты деятельности подчиненных ему муниципально-властных структур, формирует структуру подчиненного ему рабочего аппарата, назначает подчиненных ему муниципальных должностных лиц и принимает на работу в структурах, образующих его рабочий аппарат специалистов и обслуживающий персонал.

То есть, Глава муниципального образования является субъектом, обладающим непроизводными муниципально-властными полномочиями и делегирующим эти полномочия функционально – подчиненным ему муниципальным служащим, которые в совокупности образуют его подчиненный аппарат.

Закон сохранил два основных варианта наделения полномочиями главы муниципального образования — непосредственно гражданами на муниципальных выборах либо депутатами представительного органа местного самоуправления (п. 1 ч. 2 ст. 36), в последнем случае глава муниципального образования обязан возглавить представительный орган местного самоуправления. Кроме того, сохраняется возможность избрания глав муниципальных образований на сходах граждан в тех населенных пунктах, где законом предусмотрены сходы. Однако, число глав муниципальных образований, избранных на сходах граждан во время серии последних наиболее значительных муниципальных выборов (2004-2005 гг.) очень и очень незначительно — всего 26.

Свои сторонники есть и у прямых, и у двухступенчатых выборов глав муниципальных образований. Действие 154-го Федерального закона на практике привело к избранию 65% глав муниципальных образований на основе всеобщих, равных, прямых выборов, а 30% — представительными органами. В литературе отмечается, что избрание главы муниципального образования населением, безусловно, прибавляло высшему должностному лицу авторитета, хотя и заключало в себе возможность противопоставления глав и представительного органа, также избираемого населением. Некоторые ученые полагают, что косвенный способ формирования органа местного самоуправления в какой-то мере отчуждает население от участия в делах местного сообщества, содержит в себе потенциальную опасность — исказить волю населения.

На нынешнем этапе муниципальной реформы, по смыслу п. 2 ст. 36, ч. 3 ст. 43, п. 4 ч. 1 ст. 44 ФЗ №131-ФЗ, конкретный порядок избрания главы муниципального образования должен быть закреплен в уставе муниципального образования, сам Закон не касается порядка косвенных выборов глав муниципальных образований. Следовательно, в уставах и только уставах муниципальных образований необходимо теперь этот порядок предусматривать.

Можно предположить, что муниципальное образование, так же, как и в случае с конкретными избирательными системами, обладает правом само определить порядок наделения полномочиями главы муниципального образования — то ли его изберут граждане на всеобщих выборах, то ли представительный орган муниципального образования из своего состава. По нашему мнению, только так и должны быть истолкованы указанные нормы нового Федерального закона. Следовательно, субъекты Российской Федерации в своих законах, регулирующих порядок выборов органов местного самоуправления, должны предусматривать эти альтернативные возможности.

Между тем, анализ нормативных правовых актов субъектов Федерации и уставов муниципальных образований выявил следующие тенденции правового регулирования данного вопроса на практике:

1) установление императивного порядка выборов глав муниципальных образований гражданами путем равных, прямых выборов при тайном голосовании и распространение его практически на все муниципальные образования субъекта Федерации (хотя возможны и реально существуют исключения).

2) установление порядка выборов глав муниципальных образований гражданами на всеобщих выборах с указанием в законе, что данный порядок применяется только в тех муниципальных образованиях, где он предусмотрен уставом.

3) регулирование порядка выборов глав муниципальных образований представительными органами муниципальных образований специальным законом[[69]](#footnote-69).

Следует отметить, что к 1998-1999 годам, в период действия 154-го Федерального закона о местном самоуправлении, по данным Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, из избранных 96,61% глав муниципальных образований 65,60% были избраны непосредственно населением, и лишь 29,91% — представительными органами местного самоуправления.

**Заключение**

1. 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.

2. 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.).

3. 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.

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

5. 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 непрямых (косвенных), безальтернативных, досрочных выборов.

6. 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.

7. 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».

8. 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 ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ**

1. Нормативно-правовые акты

1.1. Конституция РФ от 12 декабря 1993г. (в ред. Закона о поправках от 30 декабря 2008г.) // Российская газета. – 2009. – 21 января

1.2. Европейская хартия о местном самоуправлении. Русская версия. Страсбург. Совет Европы. Отдел изданий и документов. ISB № 92-871-0804-8. Май. 1990 // Местное самоуправление в зарубежных странах. М., 1994. С. 71-78; // Собрание законодательства РФ. 1998. №36. Ст. 4466.

1.3. Всеобщая декларация прав человека (Принята 10.12.1948 Генеральной Ассамблеей ООН) // Международная защита прав и свобод человека. Сборник документов.- М.: Юридическая литература, 1990. С. 14 - 20.

1.4. Международный Пакт от 16.12.1966 «О гражданских и политических правах» (Пакт ратифицирован Указом Президиума ВС СССР от 18.09.1973 N 4812-VIII) // Бюллетень Верховного Суда РФ, N 12, 1994

1.5. Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств от 7 октября 2002 г., ратифицированную Федеральным законом от 2 июля 2003 г. N 89-ФЗ // Бюллетень международных договоров. 2006. N 2. С. 18 - 34.

1.6. Российская федерация. Законы. ФЗ от 21 марта 2002 года № 31-ФЗ «О приведении законодательных актов в соответствие с Федеральным законом от 8 августа 2001 года № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц» // Собрание Законодательств РФ. 2002. № 12. Ст. 1093.

1.7. Российская федерация. Законы. ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 06.10.2003 № 131-ФЗ (с изм. и доп. вступ. в силу 10.01.2009) // Собрание законодательства Российской Федерации, 06.10.2003, № 40, ст. 3822.

1.8. Российская федерация. Законы. Федеральный закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ (ред. от 12.05.2009) «О политических партиях» // Собрание законодательства Российской Федерации, 16.07.2001, № 29, ст. 2950.

1.9. Российская федерация. Законы. Федеральный закон от 19.05.1995 N 82-ФЗ «Об общественных объединениях) (в ред. от 23.07.2008) // Собрание законодательства Российской Федерации,22.05.1995, N 21, ст. 1930

1.10 Российская федерация. Законы. ФЗ от 21 марта 2002 года № 31-ФЗ «О приведении законодательных актов в соответствие с Федеральным законом от 8 августа 2001 года № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц» // Собрание Законодательств РФ. 2002. № 12. Ст. 1093.

1.11. Российская федерация. Указ Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 года № 1315 «Вопросы Федеральной регистрационной службы» и «Положение о Федеральной регистрационной службе» // Российская газета. 2004. 19 окт. № 230; СЗ РФ. 2004. № 42. Ст. 4110;

1.12. Российская федерация Приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 3 декабря 2004 года № 183 «Об утверждении общего положения о территориальном органе Федеральной регистрационной службы по субъекту (субъектам) Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2004. № 50.

1.13. Тюменская область. Закон. «Избирательный кодекс (закон) Тюменской области» от 03.06.2003 № 139 (в ред. законов Тюменской области от 26.03.2009 N 18) // «Парламентская газета «Тюменские известия», N 115, 10.06.2003.

1. 14. Тюменская область. Закон. О выборах депутатов Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа: Закон ЯНАО от 21.06.2003 N 40-ЗАО (ред. от 30.05.2005) // Ведомости Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа, июнь 2003 г., N 6/1

1.15. Тюменская область. Закон. О выборах депутатов представительного органа местного самоуправления: Закон ЯНАО от 08.05.2003 N 12-ЗАО (ред. от 24.06.2005, с изм. от 27.06.2006) // Ведомости Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа, апрель 2003 г., N 4/1

1.16. Тюменская область. Закон. Об утверждении схемы одномандатных и многомандатного избирательных округов для проведения выборов депутатов Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа четвертого созыва: Закон ЯНАО от 16.12.2004 N 76-ЗАО // Ведомости Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа, ноябрь 2004 г., N 8/1

1.17. Тюменская область. Закон. О выборах глав муниципальных образований Ямало-Ненецкого автономного округа: Закон ЯНАО от 10.01.2003 N 4-ЗАО (ред. от 24.06.2005, с изм. от 27.06.2006) // Ведомости Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа, декабрь 2002 г., N 10/2

1.18. Тюменская область. Закон. Об установлении даты выборов представительных органов и глав вновь образованных муниципальных образований в Ямало-Ненецком автономном округе: Закон ЯНАО от 20.12.2004 N 114-ЗАО (ред. от 14.01.2005) // Ведомости Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа, декабрь 2004 г., N 9/2

1.19. Тульская область. Закон. О видах избирательных систем, порядке и условиях их применения при проведении муниципальных выборов в Тульской области: Закон Тульской области от 9 июня 2008г. № 1024-ЗТО / Официальный сайт Избирательной комиссии Тульской области: http://www.tula.vybory. izbirkom.ru/region/tula?action=show\_npa

1.20. Городской округ город Рязань. Устава городского округа город Рязань / Информационный сайт отдела развития местного самоуправления Рязанской городской администрации: http://www.msu.ryaz.ru/index.php?ns=100&id=117

2. Специальная литература

* 1. Бучин, А.А. Выборы - конституционный институт непосредственной демократии / А.А. Бучин // Конституционное развитие России. Межвузовский сборник научных статей. 2006.- № 7.- С. 27
	2. Бондарь, Н.С. Институт муниципальной демократии в России / Н.С. Бондарь. – М.: Норма, 2008. С. 43
	3. Борисов, А.Н. Постатейный комментарий к ФЗ №67-ФЗ от 12 июня 2002года «Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан РФ» / А.Н. Борисов – М., 2007. С.157
	4. Васильев, В.А. Институт местного самоуправления и отдельные государственные полномочия / Васильев В.А. // Пробелы и коллизии в законодательстве Российской Федерации о местном самоуправлении. М.: Издание Государственной Думы, 2008. С.23
	5. Васильев, С.В. Особенности использования пропорциональной избирательной системы на муниципальных выборах в России / С.В. Васильев // Труды Псковского филиала Московского открытого социального университета. 2006. №2. С. 28-30
	6. Вискулова, В.В. К вопросу о наделении иностранных граждан избирательными правами / В.В. Вискулова // Конституционное и муниципальное право. – 2005. - №8. – С. 16-23
	7. Воробьев, Н.И. Об укреплении законодательных гарантий проведения выборов в субъектах Российской Федерации и на муниципальном уровне / Н.И. Воробьев // Журнал российского права. – 2004. – № 1. С.15-20
	8. Вешняков, А.А. ООН и международные избирательные стандарты: некоторые аспекты становления и развития / А.А. Вешняков // Журнал российского права. – 2005. - №10. – С. 3-10
	9. Веденеев, Ю.А. Развитие избирательной системы Российской Федерации: проблемы правовой институционализации / Ю.А. Веденеев // Журнал российского права. 2006. №6. С. 15-17
	10. Зиновьев, А.В., Поляшова, И.С. Избирательная система России (теория, практика и перспективы). СПб.: Юридический центр Пресс, 2003, С. 20–40
	11. Иванченко, А.В. (ред.). Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. М.: Норма, 1999, С. 104.
	12. Кутафин, О.Е., Фадеев, В.И. Муниципальное право РФ. Учебник, 2-е изд., прераб. и доп. М: Юристъ 2000 – 552с. С. 529
	13. Кучин, А.С. Статус кандидата в российском избирательном праве / А.С. Кучин // Государственная власть и местное самоуправление. – 2005. - №6. – С. 16-19
	14. Кравчук, С.С. Правовые проблемы дальнейшего совершенствования представительных органов государственной власти / Кравчук С.С. - М., 1973. С. 87
	15. Краснов М.А. Ответственность в системе народного представительства. М., 1992. С.84.
	16. Колюшин, Е.И. Муниципальное право России. Методические рекомендации. - М.: Изд-во МГУ, 2002. – С.32
	17. Матейкович М.С. Правовое регулирование выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Монография. Тюмень: Издательство ТГУ, 1999. 184с.
	18. Мокрый, В.С. Выборы в органы местного самоуправления / Мокрый В. С., Фасеев И. Ф.// Закон. – 2004. - № 5. – С. 120 – 124.
	19. Миронов, Н. М. Правовое регулирование муниципальных выборов и референдумов / Н.М. Миронов // Адвокат. – 2004. - №8. – С. 66 – 70.
	20. Мельников, Н.Н. «Реализация закона «Об общих принципах организации местного самоуправления»./ Н.Н. Мельников // Законность 2004, №7. С. 27-30
	21. Матвеев, Р.Ф. Избирательное право и избирательная система. / Р.Ф. Матвеев - М., Посткриптум, 2008.- 480с. С.173
	22. Нифанов, А.Н. Институты народовластия в системе муниципального управления. / Нифанов А.Н. - Ростов-на-Дону, 2008. С. 20-29.
	23. Пылин, В.В. Муниципальное право Российской Федерации. / Пылин В.В. СПб.: Юридический центр Пресс, 2003, Учебник – 2-е изд. М.: Дело, 2000 С.243.
	24. Сергеев, А.А. Институт местного референдума в законодательстве Российской Федерации / А.А. Сергеев // Государственная власть и местное самоуправление. – 2004. - №2. – С. 15 – 20.
	25. Сергеев А.А. «О порядке формирования представительных органов муниципальных районов». / А.А. Сергеев // Конституционное и муниципальное право 2004 №2. С. 27-30
	26. Фадеев В.И., Рауткина Н.И., Миронов Н.М. Муниципальные выборы в Российской Федерации: Учебное пособие. — М.: Норма, 2006. — С. 7.
	27. Чеботарев Г.Н. Развитие конституционных основ местного самоуправления в Российской Федерации: Монография - уч. пособие - Тюмень, 1995. С.67
	28. Чеботарев Г.Н. Принцип разделения властей в государственном устройстве Российской Федерации. Тюмень. 1997. С.89
	29. Шугрина Е.С. Муниципальное право. Учебник – 2-е изд. М.: Дело, 2000 С.243.
	30. Щур, Л.В. Мажоритарная и пропорциональная избирательные системы: достоинства и недостатки // Правовое обеспечение социально-экономического развития Дальневосточного региона. Материалы межвузовской научно-практической конференции. – М., 2006. С. 87
1. ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 06.10.2003 № 131-ФЗ (с изм. и доп. вступ. в силу 10.01.2009) // Собрание законодательства Российской Федерации, 06.10.2003, № 40, ст. 3822. [↑](#footnote-ref-1)
2. См.: Фадеев В.И., Рауткина Н.И., Миронов Н.М. Муниципальные выборы в Российской Федерации: Учебное пособие. — М.: Норма, 2006. — С. 7. [↑](#footnote-ref-2)
3. Миронов, Н.М., Рауткина, Н.И., Фадеев, В.И. Муниципальные выборы в Российской Федерации. – М.: Норма, 2006. С. 28-32 [↑](#footnote-ref-3)
4. Конституция РФ от 12 декабря 1993г. (в ред. Закона о поправках от 30 декабря 2008г.) // Российская газета. – 2009. – 21 января [↑](#footnote-ref-4)
5. Чеботарев Г.Н. Развитие конституционных основ местного самоуправления в Российской Федерации: Монография - уч. пособие - Тюмень, 1995. С.67 [↑](#footnote-ref-5)
6. См.: Пылин, В.В. Муниципальное право Российской Федерации. СПб.: Юридический центр Пресс, 2003, С. 174.; Шугрина Е.С. Муниципальное право. Учебник – 2-е изд. М.: Дело, 2000 С.243. [↑](#footnote-ref-6)
7. Фадеев В.И., Рауткина Н.И., Миронов Н.М. Муниципальные выборы в Российской Федерации: Учебное пособие. — М.: Норма, 2006. — С. 7. [↑](#footnote-ref-7)
8. Европейская хартия о местном самоуправлении. Русская версия. Страсбург. Совет Европы. Отдел изданий и документов. ISB № 92-871-0804-8. Май. 1990 // Местное самоуправление в зарубежных странах. М., 1994. С. 71-78; // Собрание законодательства РФ. 1998. №36. Ст. 4466. [↑](#footnote-ref-8)
9. ФЗ от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (в ред. от 05 апреля 2009года) // Собрание законодательства Российской Федерации, 2002, N 24, ст. 2253; 2005, N 30, ст. 3104; 2006, N 31, ст. 3427; 2007, N 10, ст. 1151; 2008, N 17, ст. 1938; 2009, N 18, ст. 2118 [↑](#footnote-ref-9)
10. Бучин, А.А. Выборы - конституционный институт непосредственной демократии / А.А. Бучин // Конституционное развитие России. Межвузовский сборник научных статей. 2006. № 7. С. 27 [↑](#footnote-ref-10)
11. Нифанов А.Н. Институты народовластия в системе муниципального управления. / Нифанов А.Н. - Ростов-на-Дону, 2008. С. 20-29. [↑](#footnote-ref-11)
12. Борисов А.Н. Постатейный комментарий к ФЗ №67-ФЗ от 12 июня 2002года «Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан РФ» / А.Н. Борисов – М., 2007. С.157 [↑](#footnote-ref-12)
13. Федеральный закон от 26.11.1996 № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» (ред. от 12.07.2006; с изм. и доп. вступ. в силу 15.07.2006) // Собрание законодательства Российской Федерации, 02.12.1996, № 49, ст. 5497. [↑](#footnote-ref-13)
14. Вискулова В.В. К вопросу о наделении иностранных граждан избирательными правами / В.В. Вискулова // Конституционное и муниципальное право. – 2005. - №8. – С. 16-23 [↑](#footnote-ref-14)
15. Сергеев А.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: правовая теория и социальная практика // Конституционные и законодательные основы местного самоуправления в Российской Федерации: Сборник научных трудов / Под ред. А.В. Иванченко. М., 2004. С. 60 - 65. [↑](#footnote-ref-15)
16. Матейкович М.С. Правовое регулирование выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Монография. Тюмень: Издательство ТГУ, 1999. С.14-17 [↑](#footnote-ref-16)
17. Чеботарев Г.Н. Принцип разделения властей в государственном устройстве Российской Федерации. Тюмень. 1997. С.89 [↑](#footnote-ref-17)
18. Краснов М.А. Ответственность в системе народного представительства. М., 1992. С.84. [↑](#footnote-ref-18)
19. Матейкович. М.С. Указ соч. С.17 [↑](#footnote-ref-19)
20. Матейкович. М.С. Указ соч. С.19 [↑](#footnote-ref-20)
21. Мокрый В.С. Выборы в органы местного самоуправления / Мокрый В. С., Фасеев И. Ф.// Закон. – 2004. - № 5. – С. 120 – 124. [↑](#footnote-ref-21)
22. Воробьев Н.И. Об укреплении законодательных гарантий проведения выборов в субъектах Российской Федерации и на муниципальном уровне / Н.И. Воробьев // Журнал российского права. – 2004. –  № 1. С.15-20 [↑](#footnote-ref-22)
23. Сергеев А. А. Институт местного референдума в законодательстве Российской Федерации / А.А. Сергеев // Государственная власть и местное самоуправление. – 2004. - №2. – С. 15 – 20. [↑](#footnote-ref-23)
24. Воробьев Н.И. Указ. соч. С. 15-20 [↑](#footnote-ref-24)
25. Миронов Н. М. Правовое регулирование муниципальных выборов и референдумов / Н.М. Миронов // Адвокат. – 2004. - №8. – С. 66 – 70. [↑](#footnote-ref-25)
26. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право РФ. Учебник, 2-е изд., прераб. и доп. М: Юристъ 2000 – 552с. С. 529 [↑](#footnote-ref-26)
27. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право РФ. Учебник, 2-е изд., прераб. и доп. М: Юристъ 2000 – 552с. С. 529 [↑](#footnote-ref-27)
28. Кучин А.С. Статус кандидата в российском избирательном праве / А.С. Кучин // Государственная власть и местное самоуправление. – 2005. - №6. – С. 16-19 [↑](#footnote-ref-28)
29. Мельников Н.Н. «Реализация закона «Об общих принципах организации местного самоуправления»./ Н.Н. Мельников // Законность 2004, №7. С. 27-30 [↑](#footnote-ref-29)
30. Мельников Н.Н. «Реализация закона «Об общих принципах местного самоуправления». Законность 2004, №7. С. 27-30 [↑](#footnote-ref-30)
31. Федеральный закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ (ред. от 12.05.2009) «О политических партиях» // Собрание законодательства Российской Федерации, 16.07.2001, № 29, ст. 2950. [↑](#footnote-ref-31)
32. Федеральный закон от 19.05.1995 N 82-ФЗ «Об общественных объединениях) (в ред. от 23.07.2008) // Собрание законодательства Российской Федерации,22.05.1995, N 21, ст. 1930 [↑](#footnote-ref-32)
33. При этом в уставе политической партии могут содержаться положения, во-первых, о наделении созданных на момент принятия устава и создаваемых новых региональных отделений политической партии правом принимать участие в выборах органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления, выборных должностных лиц соответствующего уровня, т.е. эти положения могут носить общий характер, во-вторых, об органе (органах), который правомочен решать вопрос участия в выборах региональных отделений политической партии, при этом его (их) полномочия могут быть обозначены либо в общем плане, либо определены конкретно и исчерпывающим образом. [↑](#footnote-ref-33)
34. см. пункты 1 и 2 статьи 15 Федерального закона «О политических партиях» [↑](#footnote-ref-34)
35. ФЗ от 21 марта 2002 года № 31-ФЗ «О приведении законодательных актов в соответствие с Федеральным законом от 8 августа 2001 года № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц» // Собрание Законодательств РФ. 2002. № 12. Ст. 1093. [↑](#footnote-ref-35)
36. См.: Указ Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 года № 1315 «Вопросы Федеральной регистрационной службы» и «Положение о Федеральной регистрационной службе» // Российская газета. 2004. 19 окт. № 230; СЗ РФ. 2004. № 42. Ст. 4110; Приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 3 декабря 2004 года № 183 «Об утверждении общего положения о территориальном органе Федеральной регистрационной службы по субъекту (субъектам) Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2004. № 50. [↑](#footnote-ref-36)
37. Сергеев А.А. «О порядке формирования представительных органов муниципальных районов». / А.А. Сергеев // Конституционное и муниципальное право 2004 №2. С. 27-30 [↑](#footnote-ref-37)
38. Колюшин Е.И. Муниципальное право России. Методические рекомендации. - М.: Изд-во МГУ, 2002. – С.32 [↑](#footnote-ref-38)
39. Колюшин Е.И. Указ. соч. С.32 [↑](#footnote-ref-39)
40. Матвеев Р.Ф. Избирательное право и избирательная система. / Р.Ф. Матвеев - М., Посткриптум, 2008.- 480 с. С.173 [↑](#footnote-ref-40)
41. Всеобщая декларация прав человека (Принята 10.12.1948 Генеральной Ассамблеей ООН) // Международная защита прав и свобод человека. Сборник документов.- М.: Юридическая литература, 1990. С. 14 - 20. [↑](#footnote-ref-41)
42. Международный Пакт от 16.12.1966 «О гражданских и политических правах» (Пакт ратифицирован Указом Президиума ВС СССР от 18.09.1973 N 4812-VIII) // "Бюллетень Верховного Суда РФ", N 12, 1994 [↑](#footnote-ref-42)
43. Конвенцию о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств от 7 октября 2002 г., ратифицированную Федеральным законом от 2 июля 2003 г. N 89-ФЗ // Бюллетень международных договоров. 2006. N 2. С. 18 - 34. [↑](#footnote-ref-43)
44. Вешняков А.А. ООН и международные избирательные стандарты: некоторые аспекты становления и развития / А.А. Вешняков // Журнал российского права. – 2005. - №10. – С. 3-10 [↑](#footnote-ref-44)
45. Веденеев Ю. А., Миронов Н. М. Современное избирательное право: понятие и система / Ю.А. Веденеев // Вестник ЦИК РФ. – 2004. - № 8. – С. 76 – 84. [↑](#footnote-ref-45)
46. Миронов Н. М. Правовое регулирование муниципальных выборов и референдумов / Н.М. Миронов // Адвокат. – 2004. - №8. – С. 66 – 70. [↑](#footnote-ref-46)
47. «Избирательный кодекс (закон) Тюменской области» от 03.06.2003 № 139 (в ред. законов Тюменской области от 26.03.2009 N 18) // «Парламентская газета «Тюменские известия», N 115, 10.06.2003, [↑](#footnote-ref-47)
48. Закон ЯНАО от 21.06.2003 N 40-ЗАО (ред. от 30.05.2005) «О выборах депутатов Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа» // Ведомости Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа, июнь 2003 г., N 6/1. [↑](#footnote-ref-48)
49. Закон ЯНАО от 08.05.2003 N 12-ЗАО (ред. от 24.06.2005, с изм. от 27.06.2006) «О выборах депутатов представительного органа местного самоуправления» // Ведомости Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа", апрель 2003 г., N 4/1 [↑](#footnote-ref-49)
50. Закон ЯНАО от 16.12.2004 N 76-ЗАО «Об утверждении схемы одномандатных и многомандатного избирательных округов для проведения выборов депутатов Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа четвертого созыва» // Ведомости Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа, ноябрь 2004 г., N 8/1 [↑](#footnote-ref-50)
51. Закон ЯНАО от 10.01.2003 N 4-ЗАО (ред. от 24.06.2005, с изм. от 27.06.2006) «О выборах глав муниципальных образований Ямало-Ненецкого автономного округа» // Ведомости Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа, декабрь 2002 г., N 10/2 [↑](#footnote-ref-51)
52. Закон ЯНАО от 20.12.2004 N 114-ЗАО (ред. от 14.01.2005) «Об установлении даты выборов представительных органов и глав вновь образованных муниципальных образований в Ямало-Ненецком автономном округе» // Ведомости Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа, декабрь 2004 г., N 9/2 [↑](#footnote-ref-52)
53. См.: Закон Тульской области от 9 июня 2008г. № 1024-ЗТО «О видах избирательных систем, порядке и условиях их применения при проведении муниципальных выборов в Тульской области» / Официальный сайт Избирательной комиссии Тульской области: http://www.tula.vybory.izbirkom.ru/region/tula?action=show\_npa [↑](#footnote-ref-53)
54. См.: п.1.1 ст. 14 Устава городского округа город Рязань / Информационный сайт отдела развития местного самоуправления Рязанской городской администрации: http://www.msu.ryaz.ru/index.php?ns=100&id=117 [↑](#footnote-ref-54)
55. См.: ч.1, ч.3 ст. 2 Закон Тульской области от 9 июня 2008г. № 1024-ЗТО «О видах избирательных систем, порядке и условиях их применения при проведении муниципальных выборов в Тульской области» / Официальный сайт Избирательной комиссии Тульской области:http://www.tula.vybory.izbirkom.ru/region/tula?action=show\_npa [↑](#footnote-ref-55)
56. См.: ч.2 ст.2 Закон Тульской области от 9 июня 2008г. № 1024-ЗТО «О видах избирательных систем, порядке и условиях их применения при проведении муниципальных выборов в Тульской области» / Официальный сайт Избирательной комиссии Тульской области: http://www.tula.vybory.izbirkom.ru/region/tula?action=show\_npa [↑](#footnote-ref-56)
57. Кравчук С.С. Правовые проблемы дальнейшего совершенствования представительных органов государственной власти / Кравчук С.С. - М., 1973. С. 87 [↑](#footnote-ref-57)
58. Вешняков А.А. Подводим итоги. // Журнал о выборах. 2005. № 1. С. 2-4. [↑](#footnote-ref-58)
59. Иванченко А.В. (ред.). Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. М.: Норма, 1999, с. 104. [↑](#footnote-ref-59)
60. Зиновьев А.В., Поляшова И.С. Избирательная система России (теория, практика и перспективы). СПб.: Юридический центр Пресс, 2003, с. 20–40 [↑](#footnote-ref-60)
61. См.: Зиновьев А.В., Поляшова И.С. Избирательная система России (теория, практика и перспективы). СПб.: Юридический центр Пресс, 2003, с. 51–55. [↑](#footnote-ref-61)
62. Закон Тульской области от 9 июня 2008г. № 1024-ЗТО «О видах избирательных систем, порядке и условиях их применения при проведении муниципальных выборов в Тульской области» / Официальный сайт Избирательной комиссии Тульской области:http://www.tula.vybory.izbirkom.ru/region/tula?action=show\_npa [↑](#footnote-ref-62)
63. Щур, Л.В. Мажоритарная и пропорциональная избирательные системы: достоинства и недостатки // Правовое обеспечение социально-экономического развития Дальневосточного региона. Материалы межвузовской научно-практической конференции. – М., 2006. С. 87 [↑](#footnote-ref-63)
64. Веденеев, Ю.А. Развитие избирательной системы Российской Федерации: проблемы правовой институционализации / Ю.А. Веденеев // Журнал российского права. 2006. №6. С. 15-17 [↑](#footnote-ref-64)
65. Васильев, С.В. Особенности использования пропорциональной избирательной системы на муниципальных выборах в России / С.В. Васильев // Труды Псковского филиала Московского открытого социального университета. 2006. №2. С. 28-30 [↑](#footnote-ref-65)
66. Бондарь, Н.С. Институт муниципальной демократии в России / Н.С. Бондарь. – М.: Норма, 2008. С. 43 [↑](#footnote-ref-66)
67. Васильев В.А. Институт местного самоуправления и отдельные государственные полномочия / Васильев В.А. // Пробелы и коллизии в законодательстве Российской Федерации о местном самоуправлении. М.: Издание Государственной Думы, 2008. С.23 [↑](#footnote-ref-67)
68. Пылин В.В. Муниципальное право Российской Федерации. / Пылин В.В. СПб.: Юридический центр Пресс, 2003, С.174 [↑](#footnote-ref-68)
69. Миронов Н.М. Указ. соч. С.66-70 [↑](#footnote-ref-69)