***Министерство образования Российской Федерации***

**Дальневосточный Государственный Юридический институт**

**Кафедра государственного и административного права**

**Формы прямого волеизъявления в системе местного самоуправления**

**Дипломная работа студентки 6 курса факультета правоведения заочного отделения**

**Шаган Светланы Владимировны**

**Научный руководитель кандидат юридических наук, доцент Хрусталев Е.Н.**

**Владивосток**

**2000**

**Содержание**

Введение\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_3

Глава I. Понятие института прямой демократии и формы его проявления (классификация)\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_5

Глава II. Основные формы осуществления непосредственного волеизъявления\_16

II.1. Местный референдум\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_16

II.2. Муниципальные выборы\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_45

Используемая литература\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_79

**Введение**

В данной дипломной работе по теме «Форма непосредственного волеизъ­явления в системе местного самоуправления» рассмотрены два основных инсти­тута народовластия, местный референдум и муниципальные выборы. Мое обра­щение к данным формам вызвано тем, что именно демократические свободные и периодические выборы в органы местного самоуправления и референдум являются высшим непосредственным выражением принадлежащей народу власти, а также моим желанием поглубже изучить избирательное право граждан, участие граждан в референдуме на уровне местного самоуправления и организационные условия подготовки и проведения муниципальных выборов и местного референдума.

Избирательные права граждан - одна из основных гарантий реального перехода к системе политической демократии в собственном смысле данного понятия, то есть к системе организации и функционирования институтов местного самоуправления, основанного на свободном на свободном политическом волеизъявлении граждан, периодической сменяемости власти по итогам голосования. Избирательные права определяют сферу политической свободы личности, ее автономию и самоуправление. Они упорядочивают и координируют поведение различных политических сил.

Право граждан участвовать в формировании властных институтов является общепризнанным элементом современного общества и государства. Каждая страна в своем стремлении к политической демократии открыла новые возможности и условия граждан в полноправных субъектов мира политики и управления.

Сегодня как некогда ощущается потребность в конструктивных идеях в различных областях общественной и государственной деятельности. В нашей стране уже сложилась практика правового решения таких сложных проблем как открытое избрание представительных и исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления. Идеи выборной демократии политических прав и свобод граждан воплотились в конкретные правовые институты и процедуры, юридические гарантии и механизмы гражданского политического контроля за деятельностью властных структур.

И местный референдум и муниципальные выборы относятся к институтам прямой демократии. Если посредством муниципальных выборов определенные категории лиц наделяются полномочиями на осуществление законодательных и исполнительных функций в системах и процессах власти, то посредством местного референдума решаются вопросы, связанные с принятием самоуправленческих решений оценкой деятельности выборных институтов. Хотя муниципальные выборы и местный референдум являются самостоятельными институтами народовластия, определенной их совпадение в технологии и правовом режиме позволяет рассматривать эти формы непосредственной демократии в рамках единой работы.

Настоящая работа написана на основании федеральных и региональных законодательств Российской Федерации.

**Глава I. Понятие** **института прямой демократии и формы его проявления (классификация).**

В соответствии с Конституцией Российской Федерации (ст. 130) местное самоуправление осуществляется населением муниципальных образований в различных организационных формах: путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления.

Местное самоуправление в Российской Федерации - это система организации и деятельности граждан представляющая собой совокупность организационных форм и институтов прямого волеизъявления, а также выборных и других органов местного самоуправления, посредством которых обеспечивается самостоятельное решение населением вопросов местного значения.

Особую роль в реализации местного самоуправления, несмотря на сложную социально-экономическую ситуацию в стране по-прежнему играют институты непосредственной демократии. Обусловлено это тем, что: во-первых, именно народ является носителем суверенитета и единственным источником власти, имея право в первую очередь на непосредственное ее осуществление (ст. 3 Конституции Российской Федерации ); во-вторых, формы непосредственной муниципальной демократии оказывают прямое влияние на институты местного самоуправления, определяя, к примеру не только состав представительных и иных органов местного самоуправления, но и задавая конкретные параметры их деятельности.[[1]](#footnote-1)

Решения, принятые самими гражданами, имеют не только общественно-политическое, но и большое экономическое значение. Кроме того, благодаря институтам непосредственной демократии усиливается контроль граждан за деятельностью органов местного самоуправления.[[2]](#footnote-2)

Как известно, непосредственная демократия - прямое осуществление власти народам в общегосударственном и местном масштабах, различные формы принятия самим населением ( преимущественно гражданами - избирателями) решений общего и местного характера.[[3]](#footnote-3)

Участие граждан в непосредственном решении вопросов местного значения должно осуществляться в самых разнообразных формах. Основными из них являются местный референдум, муниципальные выборы, народная правотворческая инициатива, общие собрания (сходы) граждан, обращения граждан в органы местного самоуправления и к должностным лицам местного самоуправления и т.д. Все их перечислить попросту невозможно, так как федеральное законодательство практически не ограничивает творчество и инициативу населения муниципальных образований в поиске и использовании форм прямого волеизъявления граждан в решении вопросов местного самоуправления.

Центральное место среди форм прямого волеизъявления граждан в системе местного самоуправления занимает референдум. Обусловлено это рядом обстоятельств, в числе которых прежде всего необходимо обратить внимание на то, что юридическая сила решений, принимаемых на местном референдуме, выше юридической силы любых иных актов органов и должностных лиц местного самоуправления. Они не только имеют общеобязательный для исполнения характер, но и не нуждаются в утверждении какими либо органами государственной власти, государственными должностными лицами или органами местного самоуправления. Таким образом, местный референдум является способом непосредственного решения населением наиболее важных для местного самоуправления вопросов.

В нашей стране в течение многих десятилетий референдумы не проводились, а возможность их проведения на местном уровне даже не предусматривалась законодательством. Впервые понятие «местный референдум» было использовано в статье 2 Закона РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» (1991 г).[[4]](#footnote-4) Поэтому данная форма участия граждан в решении вопросов местного значения является сравнительно новой для российского права. С тех пор уже накоплен определенный опыт использования этой формы местного самоуправления во многих субъектах Российской Федерации. В частности, посредством референдумов были приняты уставы целого ряда муниципальных образований в Красноярском, Приморском и Ставропольском краях, в Архангельской, Вологодской, Ивановской, Камчатской, Ленинградской, Саратовской и Тюменской областях и в других Российских регионах. Практически во всех субъектах Российской Федерации приняты соответствующие законы о местном референдуме. Все это позволяет утверждать, что в современных условиях муниципальный референдум становится действующим инструментом местного самоуправления.[[5]](#footnote-5)

В качестве самой массовой формы прямого народного волеизъявления населения муниципальных образований выступают местные выборы. Без выборов, в отличие от референдума, принципиально невозможно осуществление местного самоуправления. Кроме этого, их значение определяется тем, что посредством их проведения формируются представительные органы местного самоуправления, через которые население осуществляет местное самоуправление, а также посредством выборов могут получать свои полномочия главы муниципальных образований.

Однако только этим значение выборов не ограничивается. В ходе избирательных компаний граждане, делая те или иные предложения, направляют деятельность органов местного самоуправления, критически оценивают их работу. Каждая избирательная компания стимулирует развитие социальной активности граждан, способствует выявлению их насущных потребностей и интересов, создает необходимые предпосылки для их удовлетворения.

Надо сказать, что курс на развитие местного самоуправления в Российской Федерации может быть успешным, если при выборах в представительные органы местного самоуправления будет каждый раз формироваться достойный депутатский корпус. Именно от этого в значительной степени зависят эффективность работы представительных органов местного самоуправления, выполнение ими функций местного самоуправления, укрепление их авторитета среди населения.[[6]](#footnote-6)

Вместе с тем успешность этого курса в немалой степени зависит и от качественного состава тех, кто возглавляет местную администрацию, так как этот состав тоже определяется населением на выборах.

В настоящее время правовой основой выборов в органы местного самоуправления являются Конституция Российской Федерации , Федеральный Закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», а также принятые органами государственной власти субъектов Федерации законы или Приложения о выборах в органы местного самоуправления, уставы муниципальных образований.

Если законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации не принят закон, устанавливающий порядок проведения муниципальных выборов: представительным органом местного самоуправления или на местном референдуме не принят устав муниципального образования; в муниципальном образовании отсутствует представительный орган местного самоуправления; полномочия органов местного самоуправления осуществляются должностными лицами, назначенными органами государственной власти; законом субъекта Российской Федерации не установлен порядок образования, объединения, преобразования и управления муниципальных образований; истекли установленные сроки полномочий выборных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, то применяется Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления.[[7]](#footnote-7)

Этот федеральный закон имеет в качестве приложения Временное положение о проведении выборов депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления в субъектах Российской Федерации, не обеспечивших реализацию конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления. Он применяется для защиты прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления в части, не урегулированной законами субъектов Российской Федерации и принятыми в соответствии с уставами муниципальных образований нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Кроме того, согласно Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (ст. 11) в случае, если срок полномочий органа местного самоуправления истек или полномочия были досрочно прекращены, а соответствующий закон субъекта Российской Федерации о выборах отсутствует либо не может быть применен вследствие установленного судом его несоответствия Конституции Российской Федерации , Федеральному закону, конституции, уставу, закону субъекта Российской Федерации, соответствие которым является обязательным для проведения соответствующих выборов, выборы органа местного самоуправления проводятся на основе федерального законодательства, обеспечивающего конституционные права граждан Российской Федерации избирать и быть избранным в органы местного самоуправления. При этом законы субъектов Федерации применяются в части, не противоречащей федеральным законам.

Одной из самых массовых форм непосредственной демократии наиболее доступной гражданам являющейся средством их самоорганизации, являются собрания (сходы) граждан.

Обеспечивая гражданам возможность сочетания коллективного обсуждения вопросов и принятия решений с их личной активностью и инициативой, выражающихся в их вопросах, выступлениях, участии в голосовании. Собрания (сходы) играют важную роль в системе местного самоуправления, служат формой привлечения граждан к осуществлению самых разнообразных функций.

В дореволюционной России сельский сход являлся органом сельского общества. Он не имел представительного характера и состоял из всех домохозяев. Для правомочности схода требовалось присутствие не менее половины домохозяев или лиц, их замещающих, а также присутствие сельского старосты, который являлся председателем схода.

В советский период в ведении сходов находился довольно узкий круг вопросов. Так, согласно Положению об общих собраниях, сходах граждан по месту их жительства в РСФСР, утвержденному Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 27 августа 1985 г.,[[8]](#footnote-8) в ведение собраний, сходов входило:

а) избрание органов общественной самодеятельности;

б) выдвижение кандидатов в депутаты поселковых, сельских Советов и возбуждение вопроса об отзыве депутатов этих Советов;

в) избрание народных заседателей (районных) городских народных судов и решение вопроса об их отзыве;

г) решении вопроса о самообложении сельского населения.

Принятый в 1991 г. Закон Российской Федерации о местном самоуправлении в Российской Федерации отнес к компетенции общих собраний (сходов) граждан следующие вопросы:

избрание органов территориального общественного самоуправления населения и принятие положений (уставов) о них;

утверждение программ деятельности органов территориального общественного самоуправления населения по социально - экономическому развитию соответствующей территории и отчетов об их выполнении;

решение других вопросов, относящихся к компетенции органов территориального общественного самоуправления.

Новый шаг на пути повышения роли собраний (сходов) граждан в системе местного самоуправления был сделан Положением об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы, утвержденным Указом Президиума Российской Федерации от 26 октября 1993 г. Если раньше такие собрания (сходы) созывались по мере необходимости и действовали наряду с местными органами власти в городских и сельских населенных пунктах; то согласно упомянутому Положению собрания и сходы в небольших городских и сельских поселениях, с населением до 5 тыс. человек, могли выступать непосредственными органами населения и вместе с выборной главой местного самоуправления осуществлять все функции местного самоуправления. В таких случаях представительный орган местного самоуправления не образовывался.

В соответствии с Федеральным Законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 24) собрания и сходы граждан могут собираться на уровне муниципального образования для решения вопросов местного значения. При этом порядок созыва и проведения собрания (схода) граждан, принятие и изменение решений, пределы его компетенции регулируются уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов Российской Федерации.

С муниципальными выборами тесно связана такая форма прямого волеизъявления граждан, как отзыв депутата представительного органа местного самоуправления или выборного должностного лица. Под ним, как правило понимается, установленная в законодательстве возможность досрочного прекращения полномочий депутата или выборного должностного лица по инициативе избирателей.

Действующая Конституция Российской Федерации не устанавливает каких - либо положений о праве избирателей отзывать избранных ими депутатов.

Вместе с тем в Федеральном Законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 18) закреплено, что уставами муниципальных образований в соответствии с законами субъектов Российской Федерации может быть предусмотрена возможность отзыва населением депутата, члена выборного органа местного самоуправления выборного должностного лица местного самоуправления.

В настоящее время во многих краях (Алтайский, Ставропольский и др.) и областях (Белгородская, Воронежская, Калининская) приняты законы о порядке отзыва избирателями депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления. В них достаточно подробно оговариваются основания, условия проведения и процедуры отзыва, а также определяются его юридические последствия.[[9]](#footnote-9)Указанные выборные лица в соответствии с законами субъектов Российской Федерации могут быть отозваны в случае, если они не оправдали (утратили) доверие избирателей в результате невыполнения своих обязанностей, требований Конституции Российской Федерации, Федерального законодательства, законодательства субъектов Российской Федерации, устава муниципального образования или совершения действий, порочащих звание депутата, члена выборного органа, выборного должностного лица.

Вместе с тем законодательство отдельных субъектов Российской Федерации исключает институт отзыва депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления. При этом оно исходит из соображения того, что депутаты и выборные должностные лица местного самоуправления представляют и обеспечивают в своей деятельности интересы всего населения муниципального образования, вследствие чего вряд ли правомерно ставить вопрос о досрочном прекращении их полномочий по волеизъявлению избирателей. Ведь местное самоуправление и его органы призваны обеспечивать в первую очередь именно интересы населения, а не отдельной его части, выступающей в качестве избирателей. Именно поэтому, по мнению Князева С. Д. и Хрусталева Е. Н. Закон Приморского края от 1 ноября 1996 года «О статусе депутата представительного органа местного самоуправления, выбранного должностного лица местного самоуправления в Приморском крае» (ст. 3) не предусматривает в числе оснований досрочного прекращения их полномочий институт отзыва в качестве безусловного предписания, оставляя решение этого вопроса на усмотрение уставов муниципального образования.[[10]](#footnote-10)

Еще одной самостоятельной формой прямого волеизъявления граждан в системе местного самоуправления является народная правотворческая инициатива. Как предусмотрено в ст. 25 Федерального Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»; население самоуправляющихся территорий в соответствии с уставом муниципального образования имеет право на правотворческую инициативу в вопросах местного значения. Проекты правовых актов по вопросам местного значения, внесенные населением в органы местного самоуправления, подлежат обязательному рассмотрению на открытом заседании с участием представителей населения, а результаты рассмотрения официальному опубликованию (обнародованию).

Важное значение в непосредственном осуществлении гражданами права на местное самоуправление имеет закрепленная Конституцией Российской Федерации (ст. 33) и Федеральным Законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 26) возможность обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления и к должностным лицам местного самоуправления. Обращения граждан носят различный характер, содержат неодинаковую информацию, не совпадают по общественной направленности: могут содержать как индивидуальные жалобы на нарушение прав и свобод, так и коллективные, поднимающие вопросы, представляющие общественно значимый интерес. Действующее законодательство практически не ограничивает возможности граждан в выборе форм и способов его реализации. Это могут быть заявления, предложения, жалобы, информационные письма.

Одной из форм участия населения в осуществлении местного самоуправления является территориальное общественное самоуправление. Федеральный Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определяет территориальное общественное самоуправление как самоорганизацию граждан по месту их жительства на части территории муниципального образования (территориях поселений, не являющихся муниципальным образованием, микрорайонов, кварталов, улиц, дворов и других территориях) для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив в вопросах местного значения непосредственно населением или через создаваемые им органы территориального общественного самоуправления.

Приведенное определение территориального общественного самоуправления позволяет взглянуть на эту категорию по крайней мере с двух позиций. Во-первых, как составную и вполне самостоятельную часть местного самоуправления, а во-вторых, как одну из форм непосредственного участия населения в управлении местными делами. Ее отличительной особенностью является участие населения в самоуправлении и решении вопросов местного значения не на всей территории муниципального образования, а на какой-то его части.

Являясь частью общей системы местного самоуправления в Российской Федерации, система территориального общественного самоуправления включает в себя: общи собрания (сходы) граждан, выборы, конференции граждан и другие формы непосредственного волеизъявления граждан, органы территориального общественного самоуправления (советы или комитеты микрорайонов, жилищных комплексов, поселков, сельских населенных пунктов), а также иные органы самоуправления населения по месту жительства (советы или комитеты улиц, кварталов, домов).

Согласно Федеральному Закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 27), наряду с предусмотренными этим Законом формами участия населения в осуществлении местного самоуправления (местный референдум, муниципальные выборы, собрания (сходы) граждан, народная правотворческая инициатива, обращение граждан в органы местного самоуправления, территориальное общественное самоопределения), граждане в праве участвовать в осуществлении местного самоуправления и в других формах, не противоречащих Конституции Российской Федерации, федеральным законам, законам субъектов Российской Федерации. К формам непосредственной демократии, используемым гражданами в системе местного самоуправления, которые служат выявлению общественного мнения и позволяют соответствующим органам общественного самоуправления принимать решения с учетом общественного мнения и интересов большинства населения, относятся: обсуждение населением вопросов местного значения, проектов решений органов местного самоуправления, опросы общественного мнения.

Важную роль в привлечении внимания органов местного самоуправления к актуальным проблемам социально-экономического и культурного развития, вопросам охраны окружающей среды, требующим срочного решения, играют такие общественные инициативы граждан, как митинги, демонстрации, шествия, пикетирование и собрания. Право на проведение публичных мероприятий - субъективное право граждан. Оно является важным элементом народовластия, формой участия граждан в управлении делами государства как на общефедеральном уровне, так и на уровне субъектов Федерации и местного самоуправления.

**Глава II. Основные формы осуществления непосредственного волеизъявления.**

Согласно Конституции Российской Федерации (ст. 3), высшим непосредственным выражением власти народа является референдум и свободные выборы, которые обеспечивают самую массовую форму участия граждан в управлении делами на общегосударственном уровне и на уровне местного самоуправления, а также общественной жизнью.

**II.1. Местный референдум.**

Важнейшей формой непосредственной демократии является референдум.

Местный референдум, являясь наряду с референдумом Российской Федерации и референдумом субъектов Российской Федерации составной частью системы референдумов в Российской Федерации, посредством которых народ осуществляет свою власть непосредственно, и имея с ними много общих черт, существенно отличается от них.[[11]](#footnote-11)

Местный референдум - голосование граждан Российской Федерации, постоянно или преимущественно проживающих в границах одного или нескольких муниципальных образований (районах, городах, поселках и сельских округах), по важным вопросам местного значения, которое проводится в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями, уставами и законами субъектов Российской Федерации, а также уставами муниципальных образований.

Основные вопросы организации и проведения местных референдумов регулируются прежде всего федеральными законами «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также законами субъектов Российской Федерации о местного референдуме и уставами муниципальных образований.

В них закреплено, что другие федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации, нормативные правовые акты о референдумах, принимаемые в Российской Федерации не должны противоречить указанным федеральным законам.

В местном референдуме имеют право участвовать все граждане Российской Федерации, постоянно или преимущественно проживающие на территории муниципального образования и обладающие избирательным правом.

В соответствии с международными договорами Российской Федерации в местных референдумах вправе участвовать и иностранные граждане, достигшие возраста 18 лет и постоянно проживающие на территории муниципального образования. В частности, при соблюдении этих условий согласно ст. 18 Устава Союза Беларуси и России в местных референдумах обоих государств могут принимать участие их граждане.[[12]](#footnote-12)

Детальное регулирование порядка проведения местного референдума осуществляется на уровне субъектов Российской Федерации. Так, в Законе Приморского края от 20 апреля 1999 г. «О местном референдуме в Приморском крае» подробно оговариваются общие принципы проведения референдума, порядок его назначения и процедура подготовки и проведения, установление результатов местного референдума и ответственность за нарушение законодательства о местном референдуме.

В местном референдуме, в соответствии со ст.4 Закона Приморского края, имеют право участвовать граждане Российской Федерации, постоянно или преимущественно проживающие на территории муниципального образования, в границах которого проводится местный референдум, достигшие на день проведения о местного референдума 18 лет и обладающие избирательным правом. Не имеют права участвовать в местном референдуме граждане, признанные судом недееспособными или содержащиеся в системах лишения свободы по приговору суда. Какие-либо прямые или косвенные ограничения прав на участие в местном референдуме в зависимости от происхождения, имущественного и должностного положения, пола, расы, национальности, языка, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, рода и характера занятий, а также других обстоятельств запрещаются.

Согласно общим принципам проведения местного референдума, установленным Законом, граждане участвуют в местном референдуме непосредственно и лично, голосование за других лиц не допускаются; участие в референдуме является добровольным и свободным. Никто не вправе воздействовать на гражданина с целью принудить его к участию или неучастию в местном референдуме, а также на его свободное волеизъявление; голосование осуществляется на основе всеобщего равного и прямого волеизъявления при тайном голосовании; граждане участвуют в местном референдуме на равных основаниях по месту своего постоянного проживания; каждый гражданин имеет один голос.[[13]](#footnote-13)

Важнейшим требованием Закона, связанным с подготовкой и проведением местного референдума, является гласность. В нем устанавливается, что деятельность органов местного самоуправления, государственных и общественных органов, участвующих в организации и проведении местного референдума, должна осуществляться открыто и гласно. Все решения, касающиеся местного референдума, а также вопросы или иные решения, выносимые на референдум подлежат опубликованию в местных средствах массовой информации.

На местный референдум могут быть вынесены вопросы, находящиеся в ведении местного самоуправления. Законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований, нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления могут быть определены вопросы, подлежащие вынесению на референдум. Так, помимо изменения границ муниципального образования, определения структуры органов местного самоуправления, в уставах муниципальных образований часто приводится перечень конкретных вопросов, имеющих важное значение для социально-экономического развития местного сообщества, требующих значительных финансовых затрат или могущих вызвать обострение экологической обстановки, а также другие вопросы, непосредственно затрагивающие интересы населения проживающего на территории муниципального образования, которые должны решаться только на референдуме.[[14]](#footnote-14)

На местный референдум не могут быть вынесены вопросы:

* о досрочном прекращении или продлении срока полномочий, приостановлении осуществления полномочий органов местного самоуправления, а также о проведении досрочных выборов органов местного самоуправления либо об отсрочке указанных выборов;
* о формировании состава органов местного самоуправления, о персональном составе органов местного самоуправления;
* об избрании, утверждении, о назначении либо о даче согласия на назначение на должность или на освобождение от должности депутатов и должностных лиц;
* о принятии или об изменении местного бюджета, исполнении и изменении финансовых обязательств муниципального образования;
* о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения;

На местный референдум не могут также быть вынесены вопросы, не находящиеся в ведении соответствующего муниципального образования.

Вопросы, выносимые на местный референдум, не должны ограничивать или отменять общепризнанные права и свободы человека и гражданина, конституционные гарантии реализации таких прав и свобод.

Вопросы, выносимые на местный референдум, не должны противоречить законодательству Российской Федерации и законодательству соответствующего субъекта Российской Федерации. Не допускается установление ограничений для вопросов, выносимых на местный референдум, за исключением вышеуказанных.

Вопрос, выносимый на референдум, должен быть сформулирован так, чтобы на него можно было дать лишь однозначный ответ и исключалась возможность его множественного толкования. В бюллетени для голосования на референдуме точно воспроизводится текст вынесенного на референдум вопроса и и указываются варианты волеизъявления голосующего словами «да» или «нет», под которыми помещаются пустые квадраты.

Статьей 14 Федерального Закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» установлены обстоятельства исключающие проведение местного референдума. В частности, местный референдум не проводится в условиях военного или чрезвычайного положения, введенного на территории Российской Федерации, либо на территории на которой предполагается проводить референдум, либо на части этой территории, а также в течении трех месяцев после отмены военного или чрезвычайного положения.

Законом субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования может быть установлен срок, в течении которого повторный местный референдум с такой же по смыслу формулировкой вопроса не проводится. Указанный срок не может превышать двух лет со дня официального опубликования результатов референдума. Так, Закон Приморского края «О местном референдуме» (ст.6) предусматривает, что местный референдум, по указанному выше обстоятельству, проводится не ранее чем через год со дня официального опубликования (обнародования) результатов местного референдума.

Установление обстоятельств, исключающих проведение местного референдума, кроме указанных, не допускается.

В соответствии со ст.6 Закона Приморского края, принятие органом местного самоуправления решения по существу вопроса, который может быть вынесен на местный референдум, не является обстоятельством, исключающим проведение местного референдума по этому вопросу.

Проведение местного референдума в случаях, предусмотренных законодательством и уставом муниципального образования, является обязательным.

Инициатива проведения референдума, согласно Закона Приморского края ст.7, принадлежит: гражданам Российской Федерации, имеющим право на участие в местном референдуме, общественным объединениям, зарегистрированным органами юстиции Российской Федерации или Приморского края не позднее чем за 6 месяцев до дня обращения в представительный орган местного самоуправления с инициативой проведения местного референдума, устав которых предусматривает участие в выборах; избирательным объединениям, зарегистрированным в соответствии с законодательством органами юстиции; представительным органам местного самоуправления; главе муниципального образования или иному выборному должностному лицу, главе администрации (далее - глава муниципального образования).

Общий порядок реализации инициативы проведения местного референдума установлен Федеральным Законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (ст.33), согласно которому каждый гражданин или группа граждан, а равно общественное объединение, зарегистрированное в установленном порядке, могут образовать инициативную группу для проведения местного референдума в количестве не менее 10 человек. В случае, если инициатором проведения местного референдума выступает избирательное объединение, то руководящий орган избирательного объединения или руководящий орган его регионального, местного отделения, местной организации выступает в качестве инициативной группы по проведению местного референдума независимо от своей численности.

Инициативная группа по проведению референдума обращается в избирательную комиссию муниципального образования, которая действует в качестве комиссии местного референдума муниципального образования, а в случае ее отсутствия в представительный орган местного самоуправления, с ходатайством о регистрации группы. В ходатайстве должны содержаться вопрос (вопросы) либо текст проекта нормативного правового акта, предлагаемого (предлагаемых) инициативной группой для внесения на местный референдум, и должны быть указаны фамилии, имена, отчества, даты рождения, адреса места жительства, серии и номера паспортов или заменяющих их документов членов инициативной группы, а также лиц уполномоченных действовать от имени инициативной группы. К ходатайству должен быть приложен протокол собрания инициативной группы, на котором было принято решение о выдвижении инициативы проведения референдума. Формулировка вопроса, выносимого на референдум, не может быть изменена после регистрации инициативной группы. Право изменения формулировки вопроса, выносимого на референдум, принадлежит исключительно инициативной группе по проведению референдума.

Муниципальная комиссия референдума, установив соответствие ходатайства инициативной группы и приложенных к нему документов требованиям закона субъекта Российской Федерации, устава муниципального образования, в течение 15 дней со дня поступления ходатайства принимает решение о регистрации инициативной группы, выдает ей регистрационное свидетельство и извещает об этом представительный орган местного самоуправления, а также сообщает об этом в средства массовой информации.

В случае отказа в регистрации инициативной группе по проведению референдума выдается решение, в котором указываются основания отказа. Основанием отказа в регистрации может быть только нарушение инициативной группой действующего законодательства и устава муниципального образования. Отказ в регистрации может быть обжалован в суд. Принятие органами и должностными лицами местного самоуправления решения по существу вопроса, который может быть вынесен на референдум, не является обстоятельством, исключающим возможность проведения референдума по данному вопросу.

С момента получения регистрационного свидетельства инициативная группа вправе организовать сбор подписей граждан в поддержку инициативы проведения референдума. При этом учитываются лишь подписи, собранные после даты регистрации инициативной группы. Расходы, связанные со сбором подписей, несет инициативная группа. Согласно п.10 ст.9 Закона Приморского края и которое выдается инициативной группе по проведению местного референдума, действительно в течении 30 дней со дня его выдачи, если иное не установлено уставом муниципального образования.

Подписи граждан в поддержку инициативы проведения референдума собираются в порядке и количестве, определяемом законом субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования. Так, согласно п. 11 ст.9 Закона Приморского края, количество подписей, необходимое для поддержки инициативы проведения местного референдума, составляет 5 процентов от числа граждан, имеющих право на участие в местном референдуме. Число граждан, имеющих право на участие в местном референдуме, определяется на основании данных регистрации участников местного референдума по состоянию на 1 июля соответствующего года. Требуемое количество подписей должно быть собрано инициативной группой в течении 30 дней со дня выдачи инициативной группе регистрационного свидетельства. Уставом муниципального образования может быть предусмотрен иной срок сбора подписей, который не может быть менее 20 дней. В случае, если в течение этого срока не было собрано необходимого количества подписей граждан, имеющих право на участие в местном референдуме, дальнейший сбор подписей прекращается.

Подписи собираются посредством внесения их в подписные листы, содержащие формулировку вопроса, выносимого на референдум. В случае вынесения на референдум законопроекта, проекта нормативного правового акта органа местного самоуправления лицо, собирающее подписи, должно представлять текст этого проекта участнику референдума по его первому требованию.

После окончания сбора подписей, но не позднее окончания срока действия регистрационного свидетельства инициативная группа по проведению референдума подсчитывает общее количество собранных подписей участников местного референдума и составляет итоговый протокол, в котором указывается дата регистрации инициативной группы, дата окончания сбора подписей, количество собранных подписей. Пронумерованные и сброшюрованные подписные листы и экземпляр итогового протокола инициативной группы по проведению местного референдума передаются уполномоченными представителями инициативной группы в избирательную комиссию муниципального образования, выдавшую регистрационное свидетельство, которое (по Закону Приморского края в течение 7 дней) проверяет соблюдение инициативной группой требований Федеральных законов, закона субъекта Российской Федерации, устава муниципального образования при сборе подписей, в том числе проверяет достоверность собранных подписей. По результатам проверки комиссия принимает решения. В случае обнаружения нарушений установленных требований по сбору подписей, в результате которых количество достоверных и действительных подписей, представленных инициативной группой, окажется меньше количества, требуемого для назначения местного референдума, избирательная комиссия муниципального образования выносит постановления об отказе в проведении референдума. Копия указанного решения направляется инициативной группе по проведению референдума. Члены данной инициативной группы не могут в течении двух лет со дня принятия этого решения выступать повторно с инициативой проведения местного референдума.

Убедившись, что сбор подписей был проведен в соответствии с установленными требованиями и подписи достоверны, муниципальная комиссия референдума в течение 15 дней со дня представления инициативной группой предусмотренных законом документов принимает соответствующее постановление и направляет его копию и полученные документы в представительный орган местного самоуправления для назначения референдума.

Гражданами, имеющими право на участие в местном референдуме, может быть образовано несколько различных инициативных групп по проведению местного референдума по разным вопросам. Однако в период назначения местного референдума и официальным опубликованием его результатов субъекты, имеющие право инициативы проведения местного референдума, не могут выступать с инициативой проведения нового местного референдума.

Законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований может быть предусмотрено реализация инициативы проведения местного референдума также в форме собрания. В этом случае на основании решения, принятого собранием (сходом) участников референдума, за которое проголосовало не меньшее число его участников, чем установленное уставом муниципального образования количества подписей, которое необходимо собрать в поддержку проведения референдума, а также на основании положительного заключения муниципальной комиссии референдума, представительный орган местного самоуправления обязан назначить проведение местного референдума. Подобные собрания (сходы) участников референдума в большей степени соответствуют принципам народовластия, так как в них органически объединяется в единое целое процесс принятия решения о выдвижении инициативы проведения референдума с его поддержкой со стороны необходимого числа участников референдума. В этом случае сбор подписей в поддержку инициативы проведения местного референдума не проводится. Это придает таким решениям более взвешенный и ответственный характер. Однако проведение таких собраний (сходов), как правило, реально в небольших по численности муниципальных образованиях.[[15]](#footnote-15)

Местный референдум назначается представительным органом местного самоуправления по собственной инициативе, по требованию населения в соответствии с уставом муниципального образования, а также по решению собрания (схода) участников референдума или иных субъектов в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования. Референдум назначается только на календарный выходной день. Не допускается его назначение на праздничный день. Решение о проведении местного референдума должно быть официально опубликовано в местных средствах массовой информации не позднее чем через 6 дней со дня его принятия и не позднее чем за 45 дней до дня его голосования. В соответствии с законом субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования дата проведения голосования на местном референдуме не позднее чем за 25 дней до дня проведения референдума может быть перенесена на более поздний срок (но не более чем на 90 дней) органом, назначившим местный референдум в целях совмещения проведения местного референдума с иным референдумом либо выборами в орган государственной власти или органы местного самоуправления.

Процесс подготовки местного референдума представляет собой совокупность этапов и действий, включающую формирование комиссией референдума, составление списков участников референдума, образование участков референдума, агитацию при проведении референдума, финансирование референдума, организацию голосования, подсчет голосов участников референдума, установление результатов референдума и их опубликование.[[16]](#footnote-16)

Подготовку и проведение местного референдума, защиту права граждан на участие в местном референдуме осуществляют муниципальные комиссии референдума и участковые комиссии референдума.

Муниципальные и участковые комиссии референдума в пределах своей компетенции не зависимы от органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Решения муниципальной комиссии референдума, принятые в пределах ее компетенции, обязательны для участковых комиссий референдума, органов местного самоуправления, общественных объединений, организаций, должностных лиц и участников референдума.

Полномочия, порядок формирования и деятельности комиссий референдума устанавливаются Федеральным Законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (ст. 21, 23-27), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований.

Формирование муниципальных и участковых комиссий референдума осуществляется представительным органом местного самоуправления на основе предложений избирательных объединений, избирательных блоков, общественных объединений, собраний избирателей по месту жительства, работы, службы, учебы. Представительный орган местного самоуправления обязан назначить не менее одной трети состава муниципальной и участковой комиссией референдума на основе предложений, поступивших от каждого из избирательных объединений, избирательных блоков, имеющих фракции в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, а также от избирательных объединений, избирательных блоков, имеющих фракции в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации и в представительном органе местного самоуправления. При этом может быть назначено не более одного представителя от каждого из избирательных объединений, избирательных блоков.

В качестве муниципальной комиссии референдума в соответствии с уставом муниципального образования либо по решению представительного органа местного самоуправления может действовать муниципальная избирательная комиссия.

Формирование участковых комиссий референдума осуществляется не позднее 3 дней после образования участка референдума, а их полномочия прекращаются через 10 дней со дня официального опубликования результатов местного референдума.

Членами муниципальных и участковых комиссий референдума с правом решающего голоса не могут быть депутаты законодательных (представительных) органов государственной власти, депутаты представительных органов местного самоуправления, выборные должностные лица органов государственной власти и органов местного самоуправления, судьи, представители инициативных групп по проведению местного самоуправления, члены комиссий референдума с правом совещательного голоса. Срок полномочий членов муниципальных и участковых комиссий референдума с правом решающего голоса истекает одновременно с прекращением полномочий этих комиссий референдума.

Государственные служащие и лица, замещающие должности муниципальной службы в органах местного самоуправления, не могут составлять более одной трети от общего числа членов муниципальной и участковой комиссии референдума.

Член комиссии референдума не может быть одновременно членом муниципальной и участковой комиссий референдума.

После принятия решения о проведении местного референдума инициативная группа по проведения референдума, а также избирательные объединения, избирательные блоки, представленные в представительном органе местного самоуправления или в представительном органе более высокого уровня, в праве назначить в муниципальную и участковые комиссии референдума по одному члену комиссии с правом совещательного голоса. Полномочия членов комиссии с правом совещательного голоса прекращаются через 10 дней после официального опубликования результатов референдума. Их полномочия могут быть прекращены по решению органа, назначившего данного члена комиссии референдума, и переданы другому лицу.

Муниципальная участковая комиссия референдума правомочна приступить к работе, если ее состав сформирован не менее чем на две трети от установленного состава. Председатель, заместитель председателя, секретарь комиссии референдума избираются тайным голосованием на первом ее заседании из числа членов комиссии референдума.

Заседание комиссии местного референдума созываются ее председателем или по его поручению заместителем председателя, а также по требованию не менее одной трети членов комиссии референдума с правом решающего голоса. Заседание комиссии референдума является правомочным, если в нем приняло участие большинство от установленного числа членов комиссии с правом решающего голоса.

Деятельность муниципальных и участковых комиссий референдума осуществляется коллегиально, гласно, открыто. На всех их заседаниях вправе присутствовать члены вышестоящих комиссий референдума, член или уполномоченный представитель инициативной группы по проведению референдума, представители средств массовой информации. Решения комиссий референдума публикуются в средствах массовой информации. В день голосования с момента начала работы участковой комиссии референдума и до ее окончания, а также при повторном подсчете голосов участников референдума на участках референдума вправе присутствовать вышеуказанные лица, а также наблюдатели, назначенные инициативной группой по проведению референдума, общественными объединениями. Все эти лица вправе присутствовать на заседании муниципальной комиссии референдума при определении ею результатов местного референдума. Они вправе получать заверенные копии протоколов об итогах голосования или результатах референдума.

В случае нарушения муниципальной, участковой комиссией референдума права граждан на участие в местном референдуме, повлекшего признание недействительными итогов голосования на соответствующей территории либо результатов референдума, указанная комиссия может быть расформирована судом на основании заявления группы депутатов численностью не менее одной трети от общего числа депутатов законодательного (представительного) органа соответствующего субъекта Российской Федерации либо соответствующего представительного органа местного самоуправления, а также Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, избирательной комиссии субъекта Российской Федерации. Представительный орган местного самоуправления обязан сформировать новый состав комиссии референдума не позднее чем через 14 дней после вступления в силу решения суда о расформировании комиссии референдума.

При проведении местного референдума вышестоящей комиссией является муниципальная комиссия референдума. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации и избирательная комиссия субъекта Российской Федерации не руководят деятельностью комиссий местного референдума. Они осуществляют контроль за соблюдением права на участие в местном референдуме, а также оказывают правовую, методическую, организационно-техническую помощь комиссиям местного референдума.

Списки участников местного референдума относятся к числу важнейших документов референдума, поскольку включением в них гражданина юридически подтверждается его право на участие в референдуме. В соответствии со списками участников референдума производится выдача бюллетеней, устанавливается общее число участников референдума в муниципальном образовании и на каждом участке референдума.[[17]](#footnote-17)

Списки участников местного референдума составляются муниципальной комиссией, как правило, с использованием государственной автоматизированной системы, отдельно по каждому участку референдума на основании сведений, представляемых по установленной форме уполномоченными на то органами (орган регистрационного учета населения), должностным лицом местного самоуправления, командиром воинской части по состоянию на 1 января и 1 июля каждого года.

В списки включаются граждане Российской Федерации , обладающие на день проведения голосования правом на участие в местном референдуме. Содержание права на участие в местном референдуме имеет некоторые отличия от содержания права на участие в других референдумах.

Во-первых, только при проведении местного референдума согласно с международным договором Российской Федерации и соответствующим им федеральным законом, законами субъектов Российской Федерации в списки его участников включаются иностранные граждане, достигшие возраста 18 лет, постоянно или преимущественно проживающие на территории муниципального образования, в котором проводится местный референдум. В частности при соблюдении этих условий согласно ст. 18 Устава Союза Белоруси и России в местном референдуме могут принимать участие граждане Республики Белорусь.[[18]](#footnote-18)

Во- вторых при проведении местного референдума в списки его участников не включаются проходящие военную службу по призыву военнослужащие, которые до призыва на военную службу постоянно или преимущественно не проживали на территории данного муниципального образования.

Согласно ст. 15 Закона Приморского края «О местном референдуме в Приморском крае», граждане имеющие право на участие в местном референдуме и временно проживающие в санаториях, профилакториях, домах отдыха, больницах и других стационарных лечебно-профилактических учреждениях и других местах временного пребывания на территории муниципального образования на судах, находящихся в день голосования в плавании и приписанных к порту на территории муниципального образования, включаются в списки участников местного референдума по месту их временного проживания.

Список участников референдума составляется в двух экземплярах. Сведения об участниках референдума располагаются в алфавитном порядке (по населенным пунктам, улицам, домам, по адресам участников местного референдума). В списке указываются фамилия, имя, отчество, год рождения (в возрасте 18 лет - дополнительно день и месяц рождения), адрес места постоянного или преимущественного проживания. Список участников референдума подписывается председателем и секретарем муниципальной комиссии референдума. Один экземпляр списка остается в муниципальной комиссии референдума, а второй передается по акту соответствующей участковой комиссии местного референдума не позднее чем за 25 дней до дня голосования, где он также подписывается председателем и секретарем участковой комиссии местного референдума. Списки участников референдума представляются участковой комиссией для всеобщего ознакомления и дополнительного уточнения не позднее чем за 20 дней до дня голосования. Вносить какие-либо изменения в списки участников референдума после окончания голосования и начала подсчета голосов участников референдума запрещается.

Для проведения голосования и подсчета голосов участников референдума территория муниципального образования делится на участки референдума. Участки референдума создаются для обеспечения максимально благоприятных территориальных, транспортных и других условий для участников референдума, из расчета не более чем 300 участников референдума на каждом участке и не позднее чем за 30 дней до дня голосования. Участки референдума образуются главой муниципального образования по согласованию с муниципальной комиссией референдума на основании данных о численности участников референдума. Списки участников референдума с указанием их границ и номеров, мест нахождения участковых комиссий референдума и помещений для голосования должны быть опубликованы главой муниципального образования не позднее чем за 25 дней до дня голосования.

При всей важности каждого этапа в процессе подготовки местного референдума особое значение имеет агитация при проведении референдума. Ведь результат референдума зависит от того, хорошо ли продумано и организовано освещение и обсуждение существа выносимых на референдум вопросов, удалось ли привлечь к их изучению и обсуждению большинство членов местного сообщества, ознакомить всех участников референдума с основными точками зрения, аргументацией «за» и «против»; всеми вариантами решения проблемы и прогнозами их последствий.[[19]](#footnote-19)

Государство обеспечивает гражданам Российской Федерации , общественным объединениям, политическим партиям при проведении местного референдума свободное проведение агитации в соответствии с федеральными законами, предоставляет им право в допускаемых законом формах и законными методами вести агитацию за проведение местного референдума или против его проведения, за участие в местном референдуме или против участия в нем, за или против вопросов, выносимых на местный референдум.

Агитация при проведении местного референдума может осуществляться через средства массовой информации, путем проведения массовых мероприятий (собраний и встреч с гражданами, дискуссий, митингов, демонстраций, шествий), выпусков и распространения агитационных печатных материалов, а также в иных установленных законом формах.

В агитации при проведении местного референдума не могут участвовать члены комиссий референдума с правом решающего голоса, государственные органы, органы местного самоуправления, благотворительные организации, религиозные объединения, а также лица, замещающие государственные и муниципальные должности, государственные и муниципальные служащие, военнослужащие при исполнении ими своих должностных и служебных обязанностей.

Агитация при проведении местного референдума начинается со дня опубликования решения представительного органа местного о назначении референдума и прекращается в 0 часов за сутки до голосования.

В течении трех дней до дня голосования, а также в день голосования опубликование в средствах массовой информации результатов опросов общественного мнения, прогнозов результатов местного референдума, иных исследований, связанных с местным референдумом, не допускается.

В случае вынесения на местный референдум проекта нормативного правового акта органа местного самоуправления каждый участник местного референдума не позднее чем за 30 дней до дня голосования имеет право получить текст этого проекта в органе местного самоуправления. Обязанность изготовления такого текста возлагается на инициативную группу по проведению местного референдума. Контроль за соблюдением установленного порядка проведения агитации по вопросам местного референдума осуществляют комиссии местного референдума. При проведении агитации не допускается злоупотребление свободой массовой информации: агитация, возбуждающая социальную, расовую, ненависть и вражду, призывы к захвату власти, пропаганда войны и иные формы злоупотребления свободой массовой информации, запрещенными федеральными законами; запрещается осуществлять подкуп участников местного референдума; вручать им денежные средства, подарки и иные материальные ценности иначе как за выполнение организационной работы (дежурство на участках местного референдума, сбор подписей и агитационную работу), проводить льготную распродажу товаров, бесплатно распространять любые товары, за исключением печатных, в том числе иллюстрированных, материалов и значков, специально изготовленных для агитации местного референдума, а также предоставлять услуги безвозмездно или на льготных условиях.

В случае нарушения агитационной группой по проведению местного референдума, общественными объединениями, гражданами правил проведения агитации комиссия местного референдума муниципального образования вправе обратиться в правоохранительные органы, суд, или иные органы с представлением о пресечении противоправной агитационной деятельности.

Финансирование расходов на подготовку и проведение местного референдума осуществляется за счет средств местного бюджета. Необходимые для этого денежные средства выделяются в распоряжение муниципальной комиссии референдума и распределяются ею между участковыми комиссиями референдума. Финансирование деятельности инициативных групп по проведению местного референдума и других его участников производится через созданные или собственные фонды для участия в референдуме. Порядок формирования и расходования средств указанных фондов устанавливается законами субъектов Российской Федерации , уставами муниципальных образований. Так, согласно ст. 38 Закона Приморского края «О местном референдуме в Приморском крае», инициативная группа по проведению местного референдума в случае использования ею денежных средств для финансирования деятельности по реализации инициативы проведения местного референдума и для ведения агитации по вопросам местного референдума обязана создать фонд для участия в местном референдуме. Представительный орган местного самоуправления, группа депутатов представительного органа местного самоуправления, глава муниципального образования, по инициативе которых был назначен местный референдум, общественные объединения также обязаны создавать фонд для участия в местном референдуме в случае использования ими денежных средств для ведения агитации по вопросам местного референдума. Фонд для участия в референдуме может создаваться за счет следующих средств: собственных средств членов инициативной группы; собственных средств общественных объединений, добровольных пожертвований физических и юридических лиц.

Не допускаются добровольные пожертвования в фонд для участия в референдуме: иностранных государств, предприятий, организаций, граждан, лиц без гражданства, международных организаций и международных общественных движений, российских юридических лиц с иностранным участием, если доля иностранного капитала превышает 30%, граждан, не достигших 18 лет, органов государственной власти и органов местного самоуправления, воинских частей, учреждений, правоохранительных органов, благотворительных организаций, религиозных объединений, а также анонимные пожертвования.

Все денежные средства, образующие фонд для участия в референдуме, перечисляются на специальный счет в банке, который открывается с разрешения комиссии местного референдума муниципального образования. Инициативная группа по проведению местного референдума, общественное объединение вправе открыть только один специальный счет. Все финансовые операции со специальными счетами инициативной группы, общественных объединений прекращаются в день голосования, кроме зачисления средств, перечисленных до дня голосования.

Инициативная группа референдума, общественное объединение обязаны в десятидневный срок со дня официального опубликования результатов местного референдума представить комиссии референдума муниципального образования отчет об использовании средств фонда для участия в референдуме. Затем копии указанных отчетов передаются в средства массовой информации не позднее 3 дней их поступления.

Голосование на местном референдуме проводится в календарный выходной день. В соответствии со ст.42 Закона Приморского края, на всех участках местного референдума голосование проводится с 8 до 22 час, если иное не установлено уставом муниципального образования. О времени и месте голосования муниципальные и участковые комиссии референдума обязаны оповестить участников референдума не позднее чем за 20 дней его проведения через средства массовой информации и иным способом. Каждый участник референдума голосует лично, голосование за других участников референдума не допускается. Бюллетени выдаются гражданам, включенным в список участников референдума по предъявлении паспорта или иного документа удостоверяющего личность.

Получение бюллетеня для голосования на референдуме участник референдума скрепляет своей подписью в списке участников референдума. Бюллетени заполняются гражданами самостоятельно, в специально оборудованных кабинах или комнатах, в которых не допускается присутствие иных лиц. Участник местного референдума, не имеющий возможности самостоятельно заполнить бюллетень, вправе воспользоваться для этого помощью другого лица, не являющегося членом комиссии референдума, в этом случае он устно извещает члена комиссии о своем намерении и в соответствующей графе списка указывается фамилия, имя, отчество, серия и номер паспорта оказывающего помощь. Заполненные бюллетени для голосования на референдуме опускаются участниками референдума в опечатанные (опломбированные) ящики референдума, которые должны находиться в поле зрения членов комиссии местного референдума.

Участковая комиссия местного референдума обязана обеспечить возможность участия в голосовании гражданам, которые в день референдума не могут самостоятельно по уважительным причинам (состоянию здоровья, инвалидность и т.д.) прибыть в помещение для голосования. Заявление участника местного референдума в этом случае может быть сделано им в любое время после формирования участковой комиссии, а также в любой форме. Голосование вне помещения для голосования проводится только в день голосования. По прибытии к нему членов комиссии референдума гражданин должен подтвердить своим письменным заявлением факт обращения в комиссию с просьбой о предоставлении возможности проголосовать вне помещения для голосования. Организация голосования вне помещения участковой комиссии местного референдума должно исключать возможность нарушения права на участие в референдуме, а равно искажения волеизъявления участника референдума.

Участнику референдума, который в день голосования будет отсутствовать по месту своего жительства и не сможет прийти в участковую комиссию референдума, должна быть предоставлена возможность проголосовать досрочно путем заполнения бюллетеня для голосования на референдуме в помещении муниципальной (за 15-4 дня до дня голосования) или участковой (не ранее чем за 3 дня до дня голосования) комиссии референдума. Заполненный бюллетень гражданин вкладывает в конверт, который заклеивается. На месте склейки ставятся подписи двух членов соответствующей комиссии местного референдума, которые заверяются печатью комиссии, а также подписью участника референдума, проголосовавшего досрочно. При этом не должно быть нарушена тайна голосования, исключена возможность искажения волеизъявления участника, обеспечена сохранность бюллетеня и учет голоса участника местного референдума при установлении итогов голосования и определении результатов референдума.

Подсчет голосов участников референдума осуществляется открыто и гласно членами участковой комиссии референдума с правом решающего голоса на основе поданных бюллетеней, без перерыва до получения итогов голосования, о чем должны быть извещены все члены участковой комиссии местного референдума, а также наблюдатели. При подсчете голосов участковая комиссия признает недействительными бюллетени, по которым невозможно установить волеизъявление участников референдума, а также бюллетени не установленной формы. Члены участковой комиссии подсчитывают и заносят в протоколы итоги голосования. Затем на основании протоколов участковых комиссий референдума путем сложения содержащихся в них данных муниципальная комиссия референдума подводит общие итоги референдума и устанавливает его результаты. Затем о его результатах составляется протокол, который подписывается всеми присутствующими членами комиссии с правом решающего голоса.

В соответствии со ст.47 Закона Приморского края «О местном референдуме в Приморском крае» референдум признается состоявшимся, если в голосовании приняло участие не менее пятидесяти процентов граждан, имеющих право на участие в местном референдуме. Аналогичные по характеру и значению нормы содержатся в законодательстве большинства субъектов Российской Федерации. Вместе с тем следует отметить, что в некоторых регионах (Московская область, Хабаровский край и др.) местный референдум может быть признан состоявшимся при условии, что в нем участвовало не менее 25 процентов граждан, имеющих право на участие в местном референдуме.[[20]](#footnote-20)

Решения по вынесенным на референдум вопросам считаются принятыми, если за них проголосовало более половины принявших участие в голосовании граждан. Муниципальная комиссия референдума признает результаты местного референдума недействительными в случаях:

а) если допущенные при проведении голосования или установлении итогов голосования нарушения не позволяют с достоверностью установить результаты волеизъявления участников референдума;

б) если они признаны недействительными не менее чем на одной четвертой части участков референдума;

в) по решению суда;

Итоги голосования по каждому участку, результаты местного референдума в объеме данных, содержащихся в протоколе любой комиссии референдума должны предоставляться для ознакомления участникам местного референдума, уполномоченным представителям инициативных групп по проведению местного референдума, общественных объединений, наблюдателям, иностранным (международным) наблюдателям, представителям средств массовой информации по их требованию.

Официальное опубликование (обнародование) результатов местного референдума, а также данных о количестве голосов участников референдума, поданных за позиции «да» и «нет», осуществляется муниципальной комиссией референдума в сроки, установленные законами субъектов Российской Федерации, но не позднее одного месяца со дня голосования. Так, согласно ст.48 Закона Приморского края «О местном референдуме в Приморском крае» официальное опубликование результатов осуществляется не позднее чем через 10 дней после определения результатов местного референдума.

Решение, принятое на местном референдуме, является обязательным и не нуждается в утверждении какими либо органами государственной власти, государственными должностными лицами или органами местного самоуправления. Если для его реализации требуется создание нормативного правового акта, орган местного самоуправления в чью компетенцию входит данный вопрос, обязан в течение 15 дней со дня вступления в силу решения, принятого на референдуме, определить срок подготовки данного нормативного правового акта и обеспечить его принятие. Неисполнение или ненадлежащее исполнение решений, принятых на референдуме влечет за собой ответственность в соответствии с федеральными законами.

Решение, принятое на местном референдуме действует на всей территории соответствующего муниципального образования и может быть изменено или отменено путем принятия иного решения на местном референдуме, но не ранее двух лет после его принятия, либо признано недействительным в судебном порядке.

Решение, принятое на местном референдуме, может быть отменено судом по следующим основаниям:

* нарушение установленного законами, уставом муниципального образования порядка проведения местного референдума, повлекшего невозможность с достоверностью определить результаты волеизъявления участников референдума;
* несоответствие устава муниципального образования, на основании которого проводился местный референдум, Конституции Российской Федерации, а также федеральному закону, закону субъекта Российской Федерации, действовавшее на момент проведения данного референдума, повлекшее невозможность с достоверностью определить результаты волеизъявления участников референдума;
* противоречие решения, принятого на местном референдуме, Конституции Российской Федерации, федеральному конституционному закону, закону субъекта Российской Федерации.

Важнейшим и необходимым условием полного и эффективного осуществления права граждан на участие в местном референдуме является гарантированность этого права со стороны государства. Действующее законодательство устанавливает систему правовых мер, направленных как на защиту нарушенных прав граждан на участие в референдуме, так и на предупреждение подобных нарушений. Особая роль в системе таких гарантий принадлежит конституционному праву на судебную защиту.[[21]](#footnote-21)

В суд могут быть обжалованы решения и действия (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления , общественных объединений и должностных лиц, а также решения и действия (бездействия) комиссий местного референдума и их должностных лиц, нарушающее право граждан на участие в референдуме. Решения суда обязательны для исполнения соответствующими комиссиями референдума.

Суды и органы прокуратуры обязаны организовать свою работу ( в том числе и в выходные дни) таким образом, чтобы обеспечить своевременное рассмотрение жалоб.

Суд может отменить решение комиссии местного референдума об итогах голосования, о результатах референдума в случае нарушения правил составления списков участников референдума, порядка формирования комиссий референдума, нарушения правил ведения агитации, установление факта подкупа участников референдума, нарушение порядка голосования и подсчета голосов, других нарушений законодательства о референдуме, если эти действия (бездействия) не позволят с достоверностью определить результаты волеизъявления участников референдума.

Ответственность за нарушение законодательства о местном референдуме предусматривается, как правило, федеральным законодательством. Лица, препятствующие свободному осуществлению гражданином Российской Федерации права участвовать в референдуме, либо совершившие подлог документов референдума, а равно составившие и выдавшие заведомо ложные документы, проведшие заведомо неправильный подсчет голосов или заведомо неправильное установление результатов референдума, либо препятствующие работе комиссии референдума или ее членов, либо нарушающие правила финансирования референдума или правила проведения агитации по вопросам референдума, либо не представившие или не опубликовавшие сведения об итогах голосования или результатах референдума, несут уголовную, административную, гражданскую или дисциплинарную ответственность, в зависимости от характера правонарушения.

Немаловажным является вопрос о видах местного референдума. Он позволяет не только уточнить юридическое значение и механизм реализации решений, принимаемых на местном референдуме, но и раскрывает различные возможности населения муниципальных образований в организации и проведении референдумов.

К сожалению, классификации местных референдумов в учебной и научной литературе не уделяется сколько-нибудь пристального внимания. Как правило, эта тема вообще обходится стороной или, в лучшем случае, в литературе предпринимаются разрозненные попытки обосновать существование различных видов местного референдума в зависимости от форм его использования.[[22]](#footnote-22) Так, Л.А.Ревенко предполагает различать две формы местного референдума. Во-первых, он может быть использован как способ принятия решений, требующих непосредственного волеизъявления большинства граждан, проживающих на данной территории. В таком случае референдум проводится по мере необходимости и этот способ принятия решения используется наряду с постоянным принятием решений через выборные органы местного самоуправления. Во-вторых, местный референдум может быть использован как избранная населением форма самоуправления, полностью заменяющая представительные органы самоуправления на данной территории. Такая форма самоуправления возможна в территориальных единицах с небольшой численностью населения. В таком случае референдум должен проводиться весьма регулярно.[[23]](#footnote-23)

Такой взгляд на виды местного референдума имеет право на существование. Но он не раскрывает всего многообразия природы местного референдума, акцентируя все внимание на его соотношение с деятельностью представительных органов местного самоуправления. Поэтому более предпочтительной является классификация местного референдума по способу его назначения, основаниям проведения, характеру и юридическим последствиям принимаемых решений и механизму их вступления в силу и исполнения.[[24]](#footnote-24)

В зависимости от способа назначения местного референдума необходимо различать референдум, назначенный представительным органом местного самоуправления, и референдум, назначаемый главой местного самоуправления. При этом представительный орган местного самоуправления вправе назначить референдум как по собственной инициативе, так и по инициативе избранного главы муниципального образования или населения соответствующей территории. Что же касается главы муниципального образования, то он вправе принять решение о проведении референдума только по инициативе граждан и только в том случае, если на самоуправляющейся территории не сформирован представительный орган муниципальной власти.

По основаниям, положенным в основу проведения референдума, можно выделить обязательный, факультативный и альтернативный его виды. Обязательный местный референдум имеет место в тех случаях, когда законодательство для решения определенного в прямой форме требует назначения референдума, а иная форма выявления мнения населения не допускается. Так, в соответствии со ст. 8 Закона Приморского края «О Местном самоуправлении в Приморском крае» границы муниципальных образований устанавливаются законом Приморского края с учетом мнения населения, выраженного непосредственно путем референдума, если иное не предусмотрено уставом муниципального образования. Факультативный референдум может проводиться по всем вопросам местного значения, за исключением тех, которые не могут быть предметом референдума. Назначение факультативного референдума не является обязательным и зависит от инициативы уполномоченных на это субъектов. Примерами факультативного референдума может служить голосование по вопросам наименования муниципального образования, установление структуры органов местного самоуправления, строительства объектов социально-культурного и производственного назначения и т.д. Что же касается альтернативного местного референдума, то под ним следует понимать такой вид референдума, который предусматривается законодательством в качестве одного из обязательных альтернативных способов решения определенных вопросов местного значения. Примером может служить проведения референдума по вопросу о принятии устава муниципального образования, поскольку в соответствии с федеральным законом устав может быть либо представительным органом местного самоуправления, либо непосредственно населением путем референдума.

С точки зрения характера и юридической значимости решений, принимаемых на местном референдума, он может быть императивным и консультативным. Императивный референдум означает непосредственное решение населением вопросов местного значения, которое является обязательным для исполнения всеми государственными и муниципальными организациями и должностными лицами, негосударственными структурами и гражданами. Консультативный референдум, по смыслу ст. 44 Устава Приморского края, проводится для выявления мнения населения по определенному поводу, имеющему местное значение. Результаты голосования в этом случае имеют рекомендательное значение и могут учитываться в решениях, принимаемых органами местного самоуправления.

В зависимости от установленного порядка вступления в силу и исполнения решений, принятых на местном референдуме, необходимо различать три вида местного референдума. Во-первых, решения местного референдума могут вступать в силу непосредственно после опубликования и вызывать юридические последствия без издания в их подтверждение и развитие каких-либо актов органов местного самоуправления. Например, принятие непосредственно голосованием населения нормативного акта местного самоуправления. Во-вторых, решение местного референдума может для его реализации требовать издание соответствующего правового акта органами или должностными лицами местного самоуправления. Так, решение населения городского поселения об упразднении (образовании) внутригородских муниципальных образований не сможет быть исполнено, если в его развитие компетентными субъектами муниципальной власти не будут приняты соответствующие акты управления. В-третьих, решение местного референдума может вызвать наступление юридически значимых последствий только после его регистрации в органах государственной власти. В частности Закон Приморского края от 16 октября 1995 г. «О порядке регистрации уставов муниципальных образований в Приморском крае» (ст. 5) предусмотрено, что устав муниципального образования вступает в силу с момента его официального опубликования после регистрации в Управлении юстиции администрации Приморского края.

**II.2. Муниципальные выборы.**

Высшим непосредственным выражением воли населения являются выборы органов местного самоуправления. Определение понятия «муниципальные выборы» в действующем Федеральном законодательстве отсутствует. Этот термин был введен в юридическую практику Федеральным законом о местном самоуправлении. В этом федеральном законе данное понятие не определено, однако из его контекста можно сделать вывод, что под муниципальными выборами понимаются выборы депутатов, членов иных выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления. Но это не более чем перечень муниципальных выборов, которые могут проводиться в Российской Федерации, хотя определение термина через перечень попадающих под него частных случаев и практикуется в нынешнем Российском законодательстве.[[25]](#footnote-25)

Исследование правовых актов, которые в настоящее время составляют правовую основу муниципальных выборов позволяет сделать вывод, что в основу организации и проведения муниципальных выборов положены следующие отправные начала и принципы.

Обязательность муниципальных выборов. Этот принцип означает, что местное самоуправление не может осуществляться без проведения выборов, поскольку в соответствии со ст.14 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации наличие выборных органов местного самоуправления муниципальных образований является обязательным. Именно выборы являются императивным и единственным легитимным способом формирования избираемых населением представительных и исполнительных органов местного самоуправления. Иные варианты завладения выборными полномочиями противоречат Конституции Российской Федерации и действующему федеральному законодательству и не могут квалифицироваться иначе как нарушение основ Конституционного строя Российского государства.[[26]](#footnote-26)

Обязательность муниципальных выборов предполагает также, что компетентные органы не вправе уклоняться от их назначения и проведения в установленные законодательством сроки, а также отменять уже назначенные выборы или переносить их на более поздние сроки.[[27]](#footnote-27)

Именно на это нацелен механизм назначения муниципальных выборов, предложенный в новом Федеральном Законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации. В соответствии с ним муниципальные выборы в обязательном порядке проводятся в сроки, установленные законами субъектов Российской Федерации и уставами муниципальных образований и являющиеся обязательными на всей ее территории (ст.9), а в случае если уполномоченный на это орган или должностное лицо не назначает выборы в сроки, установленные законами субъекта Российской Федерации и уставами муниципальных образований, они назначаются и проводятся соответствующей избирательной комиссией в первое или второе воскресенье следующего за месяцем истечения полномочий органа или депутатов (ст.10). Если же выборы не будут назначены избирательной комиссией или избирательная комиссия будет отсутствовать, то тогда выборы по заявлению избирателей, избирательных объединений, избирательных блоков, органов государственной власти, органов местного самоуправления, прокурора должны назначаться соответствующим судом общей юрисдикции, а проведение их возлагается на избирательную комиссию, формируемую центральной избирательной комиссией Российской Федерации. Думается, что предусмотренные федеральным законодательством судебные гарантии обязательности назначения выборов исключат даже малейшие возможности для уклонения от решения вопроса о дате их проведения.[[28]](#footnote-28)

Периодичность муниципальных выборов. Данный принцип вытекает из установленных сроков полномочий выборных органов и должностных лиц местного самоуправления и подчеркивает необходимость назначения очередных муниципальных выборов по истечении полномочий органов муниципальной власти предыдущего созыва. При этом промежутки между выборами напрямую зависят от предусмотренных законами субъектов Российской Федерации и уставами муниципальных образований сроков полномочий органов местного самоуправления, которые в идеальном варианте должны быть такими, чтобы с одной стороны обеспечивать стабильность работы выборных органов и должностных лиц, а с другой гарантировать их сменяемость и предотвращать неоправданно длительное обладание выборными полномочиями.

Периодичность проведения выборов является одним из необходимых условий их демократичности и легитимности. Не случайно в документе Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ от 29 июля 1990 г. (ст.5.1) прямо зафиксировано, что проводимые через различные промежутки времени свободные выборы относятся к числу элементов справедливости, которые существенно необходимы для полного выражения достоинства, присущего человеческой личности, и равных и неотъемлемых прав всех людей.[[29]](#footnote-29)

Периодичность муниципальных выборов призвана служить гарантией против узурпации власти в одних руках и препятствовать не легитимному продлению срока обладания властными полномочиями на муниципальном уровне. Любые попытки продлить пребывание представительных и исполнительных органов местного самоуправления у власти сверх сроков установленных федеральными законами субъектов Российской Федерации, являются не легитимными и не должны рассматриваться как правомерное осуществление муниципальной деятельности.

Заметим, что подобные действия недопустимы, даже если им пытаются придать характер волеизъявления посредством проведения вместо очередных выборов референдума по вопросу о продлении на новый срок полномочий выборного органа или должностного лица. В этом отношении и федеральное законодательство, и законодательство субъектов Российской Федерации содержат целый ряд категорических положений, исключающих подмену очередных выборов референдумом о продлении полномочий. Так, ст.5 Закона Приморского края «О местном референдуме в приморском крае устанавливает, что на местный референдум не может быть вынесен вопрос о продлении срока полномочий органов местного самоуправления.

Вместе с тем, до недавнего времени федеральное законодательство юридически далеко не безупречно обеспечивало периодичность выборов. Обусловлено это было тем, что в отношении региональных и муниципальных органов, законодательство устанавливало лишь правило, согласно которому сроки полномочий депутата органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления не могут быть меньше двух лет (ст.18 Федерального Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации). Что же касается максимально возможных сроков полномочий выборных органов на региональном и местном уровнях, то федеральное законодательство не ограничивало их никакими формальными рамками и оставляло этот вопрос полностью на усмотрение законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Такое положение послужило одной из предпосылок появления выборных органов со сверхпродолжительными сроками полномочий, не характерными для российских условий и традиций. Поэтому в новом Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (ст.8) прямо зафиксировано, что максимальный срок полномочий выборных региональных и муниципальных органов устанавливается законами субъектов Российской Федерации, но не должен превышать пяти лет. Думается, что эта норма совместно с указанием законодательства на фиксированные сроки назначения как очередных, так и внеочередных выборов будет способствовать созданию надлежащего правового обеспечения периодичности выборов.[[30]](#footnote-30)

Многообразие муниципальных избирательных систем. Конституция Российской Федерации и федеральное законодательство не содержит никаких ограничений в выборе на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований любых избирательных систем. Допускается и признается правомерной организация всех видов выборов на основе и мажоритарной, и пропорциональной избирательных систем, а также смешанных их вариантов. Выбор конкретных условий организации и проведения выборов остается в соответствии с законами субъектов Российской Федерации непосредственно за муниципальными образованиями.

Вместе с тем нельзя не отметить, что на муниципальном уровне наиболее удобной и востребованной на практике является мажоритарная избирательная система. Так, Устав Приморского края (ст.33) прямо предусматривает, что выборы во все органы государственной власти и местного самоуправления края проводятся на основе мажоритарной избирательной системы по одномандатным или многомандатным избирательным округам.

Предпочтение мажоритарной системы обусловлено тем, что на региональном и муниципальном уровнях реально не сложились политические партии и общественные движения, вследствие чего проведение выборов с элементами пропорциональной системы представляется несколько искусственным и по меньшей мере преждевременным.

Альтернативность муниципальных выборов. Этот принцип вытекает из ст.32 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», в соответствии с которым в случае если ко дню голосования в избирательном округе не останется ни одного кандидата, либо число зарегистрированных кандидатов останется меньше установленного числа мандатов или равным ему, либо будет зарегистрирован только один список кандидатов, выборы в данном избирательном округе по решению соответствующей избирательной комиссии откладываются на срок не более шести месяцев для дополнительного выдвижения кандидатов (списков кандидатов) и осуществления последующих избирательных действий. Вместе с тем в порядке исключения закон допускает проведение голосования по одной кандидатуре на выборах депутатов органов местного самоуправления (ст.32). Такой подход к правовому регулированию выдвижения и регистрации кандидатов призван обеспечить благоприятные предпосылки для реальной состязательности граждан на выборах. Кроме этого, предотвращается возможность безальтернативных выборов, при которых они легко могут превратиться в пустую формальность.

Вместе с тем вряд ли можно признать приемлемым то обстоятельство, что принцип альтернативной основы проведения выборов прямо не зафиксирован ни в Федеральном законодательстве, ни в законодательстве большинства субъектов Российской Федерации. Это позволяет далеко неоднозначно трактовать условия проведения выборов, предусмотренные в ст.32 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». В юридической литературе, в частности, уже высказываются мнения о том, что эта норма не регламентирует всех последствий проблемы, которая может возникнуть во время общих выборов и при повторном голосовании в случае выбытия кандидатов или снятия ими своих кандидатур после регистрации, если в округе после этого остается лишь один зарегистрированный кандидат. На основании этого делается вывод, что федеральный закон не содержит исчерпывающего ответа на вопрос, можно ли и при каких условиях проводить выборы на безальтернативной основе[[31]](#footnote-31), а тем самым допускается голосование в условиях отсутствия в избирательных бюллетенях альтернативных кандидатур как на общих выборах, так и при повторном голосовании.

Безальтернативная основа выборов прямо признается и законодательством целого ряда субъектов Российской Федерации (Кабардино-Балкария, Калмыкия, Татарстан, Курганская область, Ленинградская область и др.). И такие выборы уже имели место. С юридической точки зрения их вполне можно было избежать, если бы федеральное законодательство прямо и недвусмысленно закрепляло альтернативность как императивное условие организации и проведения выборов различного уровня.[[32]](#footnote-32)

В этой связи заслуживает внимания прямое указание Устава - Основного Закона Читинской области (ст.66) на альтернативную основу выборов как обязательное условие их организации и проведения. Представляется, что такой законотворческий опыт вполне может быть воспринят как федеральным законодательством, так и законодательством других субъектов Российской Федерации. Это снимает любые вопросы об обязательности альтернативной основы выборов и исключит всякую возможность их проведения с единственным кандидатом, когда избиратель при голосовании фактически лишается права выбора, что несомненно не способствует свободной реализации его волеизъявления.

Всеобщность муниципальных выборов. На уровне местного самоуправления она означает: во-первых необходимость проведения выборов во всех видах муниципальных образований независимо от территориальной основы местного самоуправления; во-вторых, возможность участия в выборах всех граждан, проживающих на территории муниципального образования.

Гражданин Российской Федерации, достигший 18 лет, вправе избирать, а по достижении возраста установленного Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, - быть избранным в выборные органы местного самоуправления. При этом реализация избирательных прав не зависит от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств.

Не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, или граждане содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда.

Исключительно важное значение для обеспечения всеобщности избирательных прав граждан и гарантируемых законом пределов их реализации имеет вопрос об избирательных цензах, представляющих собой установленные законодательством ограничения активного и пассивного избирательного права, обусловленные теми или иными обстоятельствами. Современное российское избирательное законодательство допускает существование только возрастного ценза и ценза оседлости (ст.4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»). Поэтому в тех случаях, когда законы субъектов Российской Федерации и уставы муниципальных образований предусматривают в качестве обязательных условий обладания избирательным правом на региональных и муниципальных выборах языковые, образовательные и иные избирательные цензуры, такие действия противоречат принципиальным установкам федерального законодательства, вследствие чего порождаемые ими ограничения всеобщего избирательного права на выборах в органы местного самоуправления не должны подлежать применению.

При оценке возрастного избирательного ценза необходимо учитывать следующие обстоятельства. Во-первых дополнительные возрастные ограничения участия граждан в выборах могут устанавливаться только в отношении пассивного избирательного права. Во-вторых, устанавливаемый минимальный возраст кандидата не выборах в органы местного самоуправления не может превышать 21 год. В-третьих, установление максимального возраста кандидата, по достижению которого он утрачивает право быть избранным в органы муниципальной власти не допускается. В-четвертых, закрепление возрастного ценза на выборах в органы местного самоуправления допускается лишь законами субъектов Российской Федерации в соответствии с условиями, предусмотренными федеральным законом. В-пятых, установление дополнительных условий реализации пассивного избирательного права, связанных с достижением гражданином определенного возраста, является правом, а не обязанностью субъектов Российской Федерации. И если региональным законодательством возрастные избирательные цензы не предусмотрены, то гражданин может реализовать свое право быть избранным в органы местного самоуправления начиная с 18 - летнего возраста.

Ценз оседлости допускается действующим законодательством как в отношении пассивного, так и активного избирательного права. В соответствии со ст.4 Федерального Закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», федеральными конституционными законами и федеральными законами могут устанавливаться дополнительные условия приобретения гражданином активного избирательного права, связанные с постоянным или преимущественным проживанием на определенной территории. При этом указанные условия не могут содержать какие-либо требования относительно продолжительности и сроков такого проживания, а законы субъектов Российской Федерации должны предусматривать предоставление активного избирательного права на выборах в органы местного самоуправления всем гражданам, постоянно или преимущественно проживающим на территории муниципального образования.

Что касается установления ценза оседлости в отношении пассивного избирательного права, то согласно Федеральному Закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» оно может осуществляться только Конституцией Российской Федерации. Установление законом субъекта Российской Федерации продолжительности и срока постоянного и преимущественного проживания гражданина на территории муниципального образования в качестве основания для приобретения пассивного избирательного права не допускается.

Равное избирательное право граждан на муниципальных выборах означает, что граждане участвуют в выборах на равных основаниях, и обеспечивается тем, что все избиратели обладают одинаковыми с юридической точки зрения возможностями для выдвижения кандидатов, имеют равные условия для голосования, на одних и тех же правовых основаниях участвуют в предвыборной агитации. Равенство на выборах достигается прежде всего тем, что избиратель может быть включен в списки только по одному избирательному участку и участвовать в голосовании только один раз. Каждому гражданину выдается одинаковое количество бюллетеней, а его волеизъявление имеет такое же значение как и волеизъявления других граждан.

Существенное значение для обеспечения равенства избирательных прав граждан имеет и указание законодательства на то, что образуемые для проведения выборов избирательные округа должны быть примерно равными по численности избирателей. Благодаря этому как справедливо отмечает А.В. Иванченко, «достигается равный вес голосов избирателей и равная норма представительства».[[33]](#footnote-33)

Прямое избирательное право граждан на муниципальных выборах. Согласно этому принципу граждане голосуют на выборах в органы местного самоуправления за или против кандидатов либо их списков непосредственно. Любые формы косвенных выборов противоречат федеральному законодательству и не могут иметь место при формировании представительных органов муниципальной власти. Не допускается также проведение многостепенных выборов, при которых граждане избирают лишь нижнюю ступень органов местного самоуправления, а члены вышестоящих муниципальных органов избираются их нижестоящими коллегами. Проведение многостепенных выборов противоречит не только избирательному праву граждан, но и расходится с тем, что в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» подчиненность одного муниципального образования другому не допускается.

Говоря о принципе прямого избирательного права, нельзя не отметить, что нередко он отождествляется не только с непосредственным, но и личным участием каждого гражданина в выборах. Действительно, ст.52 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» предписывает, что каждый избиратель голосует лично, а голосование за других избирателей не допускается.

Тайное голосование. Оно исключает возможность какого-либо контроля со стороны любых органов или должностных лиц, а также общественных объединений и граждан за волеизъявлением избирателей. Поэтому законодательство рассматривает соблюдение тайны голосования как одну из важнейших обязанностей избирательных комиссий, в том числе при досрочном голосовании и при голосовании вне помещений избирательных участков. Этим целям отвечает целый ряд организационных правил и гарантий их обеспечения, содержащихся в Федеральном Законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»; иных федеральных и региональных законах. За нарушение тайны голосования предусматривается административная (ст.401 КоАП РСФСР), либо уголовная (ст.141 УК РФ) ответственность. Вместе с тем следует заметить, что только данными традиционными видами юридической ответственности законодательство не ограничивается. Нельзя забывать и о собственных санкциях избирательного законодательства, которые предусматривают возможность отмены результатов выборов по решению суда в случае нарушения избирательных прав гражданина, в том числе касающихся соблюдения тайны волеизъявления избирателей при всех видах голосования.

Добровольность участия граждан в муниципальных выборах. Этот принцип подразумевает право избирателя самому решить вопрос о целесообразности и необходимости голосования, исключает какую-либо обязательность электоральных действий. В соответствии со ст.3 Федерального Закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» участие гражданина в выборах является свободным и добровольным. Значение этого принципа для организации и проведения различных избирательных компаний трудно переоценить. Не случайно Конституция Российской Федерации (ст.3) в настоящее время закрепляет в качестве основополагающего универсального принципа реализации избирательных прав граждан исключительно свободу выборов.

Свобода выборов означает, что при их организации и проведении абсолютно исключается какое-либо воздействие на гражданина с целью принудить его к участию или неучастию в выборах, а также оказать давление на результаты его волеизъявления. Свободное избирательное право и добровольность участия в выборах являются в современных условиях одним из краеугольных камней российской избирательной политики и практики.

Однако избирательное законодательство далеко не всегда последовательно проводит и развивает принцип добровольного участия граждан в выборах. В частности как правило выборы признаются несостоявшимися, если в них приняло участие менее установленного числа избирателей. При этом требуемая по закону явка граждан на голосование может колебаться от двадцати пяти до пятидесяти процентов. Думается, что такое отношение федерального и регионального законодательства к определению итогов выборов противоречит их свободной организации и проведению, поскольку фактически являет собой реально существующий механизм косвенного принуждения избирателей к участию в голосовании.

Так, не вполне ясно, насколько согласуется с добровольностью участия в выборах императивная необходимость обязательного включения в списки избирателей всех граждан, имеющих право на участие в голосовании, независимо от их желания. Ведь на практике это приводит к огромным затратам средств, выделяемых на избирательную компанию, что, однако не исключает многочисленных «хронических» неточностей в составлении избирательных списков, приводит к дублирования в них одних и тех же избирателей, а также проявлению так называемых «мертвых душ». Как следствие списки избирателей нередко далеки от реальности, но вполне действенно влияют на возможность признания выборов несостоявшимися по причине явки недостаточного числа избирателей, включенных в списки, либо признания их недействительными вследствие некачественного составления списков избирателей; исключающего возможность достоверного установления результатов волеизъявления избирателей

Если участие в выборах является добровольным можно ли их юридическую результативность связывать с обязательной явкой установленного числа избирателей. Представляется, что требование участия в выборах не менее четверти избирателей для того, чтобы они были признаны состоявшимися, закрепленное в законах большинства субъектов Российской Федерации, вряд ли в полной мере согласуется с добровольностью участия в выборах. Кроме этого, на практике оно нередко приводит к тому, что формирование представительных органов государственной власти и местного самоуправления затягивается на неопределенный срок.[[34]](#footnote-34) Так, во Владивостоке представительный орган городского самоуправления отсутствовал с 1993 г не смотря на то, что голосование по выборам городских депутатов проводилось за эти годы шесть раз. Но во всех случаях камнем притконовения был установленный в законодательстве 25-ый % барьер, который не удавалось преодолеть. В этом случае не совсем ясно, почему избирательные права граждан, проявляющих пассивность и безразличие на выборах, должны приниматься во внимание за счет безразличного (если не сказать неуважительного) отношения к тем, кто проявил гражданскую активность и сделал все для того, чтобы выборные органы были сформированы в установленные сроки и в соответствии с законодательством.[[35]](#footnote-35)

Вместе с тем нельзя не отметить, что в юридической литературе можно обнаружить и принципиальное отношение к добровольности реализации электоральных прав. Так, О. Е. Кутадин, признавая, что принцип добровольности участия в выборах внешне носит бесспорно демократический характер, тем не менее полагает, что «провозглашение его в Российской Федерации в современных условиях привело к крайне негативным последствиям, ставящим под сомнение как фактическую легитимность многих наших органов власти, избираемых явным меньшинством зарегистрированных избирателей, так и разумности всей нашей избирательной системы. Думается, что введение добровольности участия в выборах избирателей в конечном счете приведет к таким же последствиям, к каким бы привела добровольность уплаты налогов гражданами или, скажем, добровольность службы в Вооруженных Силах страны».[[36]](#footnote-36) Нет сомнения, что подобные рассуждения не лишены определенных оснований. Но в этом случае мы вполне можем столкнуться с проблемой формального отношения граждан к выборам, когда значительная часть населения реализует свои избирательные права в силу императивного предписания закона, не задумываясь о характере и последствиях электорального поведения. Учитывая горький советский опыт организации избирательных компаний, которые приводили практически к стопроцентно представительному характеру формирования выборных органов и, тем не менее, фактически полностью исключили гражданина из системы реального участия в управлении делами государства, предоставляется, что для отказа от принципа добровольности реализации избирательных прав все же нет веских причин.

Независимость органов, осуществляющих организацию и проведение выборов. Она означает, что для обеспечения реализации и защиты избирательных прав граждан образуются специальные органы - избирательные комиссии. При подготовке и проведении выборов избирательные комиссии в пределах своей компетенции независимы от государственных органов и органов местного самоуправления.

Решения избирательных комиссий, принятые в пределах ее компетенции, обязательны для нижестоящих избирательных комиссий, органов местного самоуправления, общественных объединений, организаций должностных лиц, кандидатов, зарегистрированных кандидатов, избирателей.

Для подготовки и проведения выборов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления в зависимости от численности муниципального образования могут создаваться следующие избирательные комиссии: избирательные комиссии муниципального образования; окружные избирательные комиссии; территориальные избирательные комиссии; участковые избирательные комиссии.

Формирование избирательных комиссий по выборам в органы местного само осуществляются на основе предложений избирательных объединений, избирательных блоков, общественных объединений, собраний избирателей по месту жительства, работы, службы, учебы, представительным органом местного самоуправления.

Представительный орган местного самоуправления обязан назначить не менее одной трети состава муниципальной и участковой избирательной комиссии на основе предложений поступивших от каждого из избирательных объединений, избирательных блоков, имеющих фракции в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, а также от избирательных объединений, избирательных блоков, имеющих фракции в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации и в представительном органе местного самоуправления. При этом может быть назначено на более одного представителя от каждого из избирательных объединений, избирательных блоков. В случае, если представительный орган местного самоуправления не назначит состав либо часть состава муниципальных и участковых избирательных комиссий в срок установленный законом субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования, либо если на территории муниципального образования отсутствует соответствующий орган местного самоуправления, назначение части состава либо состава избирательной комиссии производится вышестоящей избирательной комиссией.

Формирование участковых избирательных комиссий осуществляется не позднее 3 дней после образования избирательного участка, а их полномочия прекращаются через 10 дней со дня официального опубликования результатов выборов, если в адрес вышестоящей избирательной комиссии не поступило жалоб и протестов на действия (бездействия) данной избирательной комиссии, в результате которых был нарушен порядок голосования и подсчета голосов, и если по данным фактам не ведется судебное разбирательство. В случае обжалования или опротестовывания итогов голосования полномочия участковой комиссии прекращаются после вынесения окончательного решения по существу жалобы, протеста вышестоящей комиссией или судом.

Срок полномочий муниципальных комиссий устанавливается законами субъектов Российской Федерации. Так, Законом субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования может быть предусмотрена деятельность муниципальной комиссии на постоянной основе. В этом случае срок полномочий не может быть более 5 лет и не менее срока полномочий представительного органа местного самоуправления, подготовку и проведение выборов в который она осуществляет.

Членами муниципальных и участковых избирательных комиссий с правом решающего голоса не могут быть депутаты законодательных (представительных) органов государственной власти, органов местного самоуправления, выборные должностные лица органов государственной власти и органов местного самоуправления, судьи, кандидаты, зарегистрированные кандидаты, их доверенные лица, уполномоченные представитель и доверенные лица групп избирателей, и избирательных объединений, избирательных блоков, выдвинувших кандидатов, члены избирательных комиссий с правом совещательного голоса, супруги и близкие родственники кандидатов, зарегистрированных кандидатов или лица, которые находятся в непосредственном подчинении у кандидатов, зарегистрированных кандидатов. Срок полномочий членов муниципальной и участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса истекает одновременно с прекращением полномочий этих избирательных комиссий.

После регистрации муниципальной избирательной комиссией кандидата (списка кандидата) данный кандидат, избирательное объединение, избирательный блок, выдвинувшие список кандидатов вправе назначить в избирательную комиссию зарегистрировавшего кандидата (список кандидатов), и в ниже стоящие избирательные комиссии по одному члену комиссии с правом совещательного голоса. Полномочия членов избирательной комиссии с правом совещательного голоса прекращаются через 30 дней после официального опубликования результатов выборов по всем голосованиям, проводимым на соответствующей территории в рамках данной избирательной компании. Их полномочия могут быть прекращены по решению лица или органа, назначившего данного члена избирательной комиссии и переданный другому лицу.

Деятельность избирательных комиссий осуществляется гласно, открыто и коллегиально. Как установлено Федеральным Законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участия в референдуме граждан Российской Федерации», на всех заседаниях муниципальных избирательных комиссиях вправе присутствовать члены вышестоящих избирательных комиссий, кандидаты и их доверенные лица, представители и доверенные лица избирательных объединений, избирательного блока, список кандидата от которого зарегистрирован данной либо вышестоящий избирательной комиссией, представители средств массовой информации. Решения избирательных комиссий публикуются в печати и передаются в иные средства массовой информации в сроки, установленные законами субъектов Российской Федерации. Так, в соответствии со ст. 21 Закона Приморского края «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления в Приморском крае». Решения публикуются не позднее двух дней после их принятия.

В случае нарушения муниципальной, участковой избирательной комиссией избирательных прав граждан, повлекшего признание недействительными итогов голосования на соответствующей территории либо результатов выборов указанная избирательная комиссия может быть расформирована судом на основании заявления группы депутатов численностью не менее одой трети от общего числа депутатов законодательного (представительного) органа соответствующего субъекта Российской Федерации либо соответствующего представительного органа местного самоуправления, а также Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, избирательной комиссии субъекта Российской Федерации. Представительный орган местного самоуправления обязан сформулировать новый состав избирательной комиссии не позднее чем через 14 дней после вступления в силу решения суда о расформировании избирательной комиссии.

К сожалению, законодательство не исключает возможности о постановки вопроса о расформировании избирательных комиссий никакими временными рамками. Это вполне может послужить препятствием для организации и проведения выбо­ров в том случае, если решение о расформировании избирательной комиссии бу­дет принято после назначения соответствующих выборов. Для того, чтобы избе­жать подобных деформаций на подготовительной стадии избирательного про­цесса было бы целесообразно в прямой форме закрепить норму о том, что в пе­риод организации и проведения выборов избирательные комиссии не могут быть подвергнуты расформированию. Одновременно следовало бы предусмотреть, что в случае постановки вопроса о расформировании избирательной комиссии соот­ветствующие выборы не назначаются, а течение сроков их назначения приоста­навливается до вступления в силу судебного решения, принятого в соответствии со ст.25 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».[[37]](#footnote-37)

Назначение муниципальных выборов является обязательной отправной стадией избирательного процесса, которая дает старт всей деятельности, связанной с организацией и проведением выборов. Вместе с тем она сама состоит из ряда протяженных во времени этапов, вследствие чего имеющееся в литературе утверждения о том, что «юридически избирательная компания начинается с момента официального опубликования решения о назначении даты выборов»[[38]](#footnote-38) нуждается в некотором уточнении. Действительно, для основной массы участников электоральных отношений начало избирательного процесса связывается именно с обнародованием даты выборов. Однако, нельзя не учитывать, что официальному опубликованию решения о проведении выборов предшествует его подготовка и принятие уполномоченным на это органом (должностным лицом), а иногда и разрешение избирательных споров о порядке и сроках назначения выборов.[[39]](#footnote-39)

Среди субъектов, уполномоченных решить вопрос о назначении выборов, законодательство называет: во-первых, органы (должностные лица) муниципальной власти; во-вторых, избирательные комиссии; в-третьих, судебные органы. При этом, по общему правилу, органы и должностные лица местного самоуправления фигурируют в качестве основных субъектов, наделенных правом назначения выборов. Вместе с тем существуют и некоторые исключения из этого правила. Так, в соответствии со ст. 3 Закона Приморского края «О выборах глав муниципальных образований в Приморском крае», дату проведения первых выборов глав муниципальных образований определяет Дума Приморского края на основании предложений представительных органов местного самоуправления.

Что касается сроков проведения выборов, то голосование должно быть проведено 180 дней и не ранее чем через 70 дней со дня принятия решения о назначении выборов (глав муниципальных образований не позднее чем за два месяца до дня голосования (ст. 3)). Решение о назначении выборов должно быть принято не позднее чем за 65 дней до дня истечения срока, на который были избраны соответствующий орган или часть депутатов коллегиального органа. В случае досрочного прекращения полномочий органа местного самоуправления выборы должны быть назначены не позднее чем через 14 дней со дня прекращения полномочий. Решение о назначении выборов подлежит официальному опубликованию в средствах массовой информации не позднее чем через пять дней со дня его принятия.

Избирательные комиссии, как правило, получают право назначать выборы в соответствии со ст. 10 Федерального Закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», лишь в том случае, если они не назначены основными уполномоченными на то субъектами - представителями муниципальной власти. Выборы проводятся избирательной комиссией муниципального образования:

* в первое или второе воскресенье месяца, следующего за месяце истечения полномочий депутатов представительного органа местного самоуправления и выборных должностных лиц;
* не позднее чем через 180 дней со дня досрочного прекращения полномочий депутатов представительного органа местного самоуправления или выборных должностных лиц местного самоуправления .

Что же касается судебных органов, то они могут назначить выборы только тогда, когда вопрос об их проведении в установленном законом порядке не был решен ни компетентными органами (должностными лицами) местного самоуправления, ни избирательными комиссиями муниципального образования, а также если комиссия муниципального образования отсутствует и не может быть сформирована в порядке предусмотренном Федеральным Законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». В этом случае выборы назначаются по заявлениям избирателей, избирательных объединений, избирательных блоков, органа местного самоуправления, прокурора. Одним из обязательных условий организации избирательных компаний является составление списков. Все граждане обладающие на день голосования активным избирательным правом, включаются в списки избирателей, которые являются важнейшим документов и в соответствии со ст. 18 Федеральным Законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» составляются при проведении выборов в целях реализации прав избирателей, ознакомления избирателей с данными о себе, а также в целях проведения голосования.

Списки избирателей составляются муниципальной избирательной комиссией, как правило, с использованием государственной автоматизированной системы, отдельно по каждому избирательному участку на основании сведений, представляемых по установленной форме уполномоченными на то органами, должностными лицами местного самоуправления, командирам воинской части по состоянию на 1 января и 1 июля каждого года.

Основанием для включения гражданина Российской Федерации в список избирателей является факт его проживания на территории муниципального образования. Содержание права на участие в муниципальных выборах имеет некоторые отличия от содержания права на участие в других выборах. Во-первых это предоставление возможности иностранным гражданам участвовать в муниципальных выборах. Так, Федеральным Законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (ст. 18) впервые в российской истории предусмотрел, что в списке избирателей на выборах в органы местного самоуправления в соответствии с Международными договорами Российской Федерации и соответствующими им федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации включаются иностранные граждане, достигшие возраста 18 лет и постоянно или преимущественно проживающие на территории муниципального образования, в котором производятся указанные выборы. Признание за иностранцами права голосования на муниципальных выборах вполне согласуется с провозглашение Конституции Российской Федерации (ст. 2) в качестве высшей ценности человека, его прав и свобод, отвечает негосударственной природе муниципальной деятельности и учитывает опыт целого ряда стран, в которых самоуправление не считается прерогативой граждан и распространяется на проживающих на территории муниципальных образований иностранцев и лиц без гражданства.[[40]](#footnote-40) Однако его реализация может иметь место только при наличии международных обязательств России, подтвержденными нормами федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации.

Во-вторых, при проведении муниципальных выборов в списки избирателей не включаются проходящие военную службу по призыву военнослужащие, которые до призыва на военную службу постоянно или преимущественно не проживали на территории данного муниципального образования.

Избиратель может быть включен в список только на одном избирательном участке. Список избирателей составляется в двух экземплярах. Сведения об избирателях включаемые в список избирателей располагаются в алфавитном или ином порядке (по населенным пунктам, улицам, домам, по адресам избирателей). В списке указывается фамилия, имя, отчество, год рождения (в возрасте 18 лет - дополнительно день и месяц рождения), адрес места постоянного или преимущественного проживания избирателя. Список избирателей подписывается председателем и секретарем муниципальной избирательной комиссии и второй экземпляр передается по акту участковым избирательным комиссиям не позднее чем за 25 дней до дня голосования, где подписывается также председателем и секретарем участковой избирательной комиссии. Затем участковая избирательная комиссия предоставляет список избирателей для ознакомления избирателей и дополнительного уточнения не позднее чем за 20 дней до голосования. Граждане поселившиеся на территории избирательного участка после этого срока и до дня выборов, а также избиратели, по какой-либо причине не включенные в список, включаются участковой комиссией в список избирателей дополнительно на основании документов, подтверждающих их место жительства на соответствующей территории. Исключение гражданина из списка избирателей после его подписания председателем и секретарем муниципальной избирательной комиссии производятся только на основании сведений, полученных от соответствующих органов, осуществляющих регистрацию (учет) избирателей (главой муниципального образования, командиром воинской части). При этом в списке избирателей указываются даты исключения гражданина из списка и причина такого исключения. Данная запись заверяется подписью председателя участковой избирательной комиссии. Решение участковой избирательной комиссии может быть обжаловано в вышестоящую избирательную комиссию или в суд, который обязан рассмотреть жалобу в 3-х дневный срок, а в день голосования немедленно.

Заслуживает внимания категорический запрет федерального законодательства на внесение каких-либо изменен в списки избирателей после окончания голосования и начала подсчета голосов. Такие изменения не могут иметь место даже по решению суда. Подобная позиция законодательства оправдана тем, что в противном случае результаты избирательной компании могли бы подвергаться определенной корректировке на основании «запрограммированной» на вполне конкретные прагматические цели «чистки» избирательных списков.[[41]](#footnote-41) Так, по итогам выборов в Думу г. Владивостока, состоявшихся 17 января 1999 г., в одном из избирательных округов для признания выборов состоявшимися не хватило участия в голосовании 8 избирателей. Тогда, кандидат, находившийся по итогам голосования на первом месте обратился в суд с заявлением о внесении изменений в списки избирателей на том основании, что они содержат свыше ста «мертвых душ». Суд отказал в удовлетворении данного заявления, что не только отвечало букве закона, но и способствовало пресечению попыток обеспечить победу на выборах за счет уточнения списков избирателей задним числом.[[42]](#footnote-42)

Значение списков избирателей трудно переоценить. Во-первых, именно в них отражаются сведения обо всех избирателях, проживающих на территории избирательного участка. Во-вторых, включением гражданина в список избирателей юридически подтверждаются его избирательные права. В-третьих, на основании списков производится выдача избирательных бюллетеней. В-четвертых, по спискам избирателей устанавливается общее число избирателей, проживающих на территории избирательного участка.[[43]](#footnote-43)

Все это свидетельствует об исключительной важности составления списков избирателей в полном соответствии с требованиями законодательства. Не случайно в соответствии со ст.64 Федерального Закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», суд соответствующего уровня может отменить решение избирательной комиссии об итогах голосования, о результатах выборов на избирательном участке, территории в избирательном округе.

Для проведения выборов образуются избирательные округа на основании данных о численности избирателей, зарегистрированных на соответствующей территории, которые предоставляются главами муниципальных образований, а также командирами воинских частей в муниципальную избирательную комиссию не позднее чем в течение 5 дней после назначения дня голосования.

Муниципальная избирательная комиссия не позднее чем за 70 дней до дня голосования определяет схему образования избирательных округов, в котором обозначены их границы, номер и центр каждого избирательного округа, число избирателей в каждом избирательном округе. Данная схема утверждается представительным органом местного самоуправления не позднее чем за 60 дней до дня голосования.

Если на территории муниципального образования представительный орган местного самоуправления отсутствует или не принимают решение об образовании избирательных округов в установленный срок, выборы проводятся по избирательным округам, схема которых была утверждена при проведении выборов в органы местного самоуправления прежнего созыва. Изменение границ после их утверждения не допускается.

Образуемые избирательные округа должны быть примерно равными по числу избирателей с допустимым отклонением от средней нормы представительства избирателей не более 10 процентов, а в труднодоступных и отдаленных местностях - не более 15 процентов. При образовании избирательных округов на территориях компактного проживания коренных малочисленных народов отклонение от средней нормы представительства в соответствии с законами субъектов Российской Федерации может превышать указанные пределы, но не более, чем на 30 процентов.

Схема об образовании избирательных округов, включая и графическое изображение должна быть опубликована представительным органом местного самоуправления не позднее чем через 5 дней после ее утверждения.

Для проведения голосования и подсчета голосов при выборах в органы местного самоуправления образуются избирательные участки. Она образуются главой муниципального образования по согласованию с муниципальной избирательной комиссией, на основании данных о численности избирателей, из расчета на более чем 3 тысячи избирателей на каждом участке и не позднее чем за 30 дней до дня голосования на выборах. В зависимости от размеров округов избирательные участки могут включать в себя несколько округов, либо округа могут делиться на несколько избирательных участков. При этом границы избирательных участков на должны пересекать границы избирательных округов.

В местах временного пребывания избирателей (больницах, санаториях и т.д.), в труднодоступных и отдаленных местностях, на судах, находящихся в день голосования в плавании, могут образовываться избирательные участки за 30 дней до дня голосования, а в исключительных случаях - не позднее чем за 5 дней до дня голосования. Такие избирательные участки входят в избирательные округа по месту их расположения или по месту приписки судна.

Списки избирательных участков с указанием их границ и номеров, мест нахождения участковых избирательных комиссий и помещений для голосования должны быть опубликованы главой муниципального образования не позднее чем за 25 дней до дня голосования.

Избирательные участки создаются для создания максимальных удобств для избирателей, и прежде всего в день голосования.

Право выдвижения кандидатов на муниципальных выборах принадлежит избирателям соответствующего избирательного округа, а также в порядке самовыдвижения. Кандидаты (списки кандидатов) могут быть выдвинуты также избирательными объединениями и их блоками. Выдвижение кандидата (списка кандидата) возможно при условии предоставления лицом письменного заявления о согласии баллотироваться кандидатом в котором указываются сведения биографического характера (фамилия, имя, отчество, дата рождения, образование, основное место работы или службы), занимаемая должность, сведения о неснятых или непогашенных судимостях с указанием номера и наименования статьи, на основании которых был осужден кандидат, гражданство, в том числе гражданство иностранного государства с указанием даты и основания его приобретения, а также дается обязательство в случае избрания прекратить деятельность, несовместимую со статусом депутата или с замещением иной выборной должности. Период выдвижения кандидатов (списков кандидатов) должен составлять при выборах в органы местного самоуправления не менее 20 дней.

Список кандидатов, выдвинутых избирательным объединением, избирательным блоком представляется в муниципальную избирательную комиссию. Избирательная комиссия в трехдневный срок заверяет список кандидатов.

В поддержку выдвижения кандидатов собираются подписи избирателей в порядке и количестве, определяемых законами субъектов Российской Федерации.

При этом максимально количество подписей, необходимых для регистрации кандидатов (списков кандидатов) не может превышать 2 процента от числа избирателей, зарегистрированных на территории избирательного округа.

Подписи могут собираться только среди избирателей, обладающих активным избирательным правом в том избирательном округе, в котором кандидат дает согласие на выдвижение. Избиратель ставит подпись в подписном листе, где он указывает свои фамилию, имя, отчество, год рождения (в возрасте 18 лет - дополнительно день и месяц рождения), адрес места жительства, серию и номер паспорта или заменяющего его документа и дату его выдачи, а также дату внесения подписи.

При проведении выборов в органы местного самоуправления в муниципальных образованиях с числом зарегистрированных избирателей менее 10 тыс. человек сбор подписей избирателей в поддержку кандидатов может не производиться.

Регистрация кандидатов производится избирательными комиссиями по представлении инициаторов их выдвижения, при наличии их заявлений о согласии баллотироваться по данному избирательному округу. Одновременно в соответствующую избирательную комиссию представляется не менее установленного количества подписей избирателей в поддержку кандидата. Федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации может быть предусмотрено, что для регистрации кандидатов в избирательную комиссию должны быть представлены сведения о доходах и об имуществе, принадлежащим кандидату на праве собственности, в виде копии декларации о доходах за год, предшествующий году назначения выборов. В случае, если в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах гражданин, являющийся кандидатом, не обязан представлять декларацию о доходах, представляется справка о совокупной величине его доходов за год, предшествующий году назначения выборов, из организации по месту получения доходов.

Федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации может быть предусмотрено, что по усмотрению кандидата, избирательного объединения, избирательного блока регистрация кандидата может производиться не на основании представленных подписей избирателей, а на основании внесенного в избирательную комиссию этим кандидатом, избирательных объединением, избирательным блоком, выдвинувшим список кандидатов избирательного залога. Избирательный залог вносится из средств избирательного фонда. Если зарегистрированный кандидат не избран и набрал по результатам голосования менее установленного законом субъекта Российской Федерации числа голосов избирателей, принявших участие в голосовании, избирательной объединение, избирательный блок не приняли участия в распределении депутатских мандатов и набрали по результатам голосования менее установленного законом субъекта Российской Федерации числа голосов избирателей, то избирательный залог перечисляется в доход местного бюджета.

Избирательная комиссия в течение срока, который не должен превышать 5 дней обязана проверить достоверность и законность предоставленных документов, а также правомерность процедуры выдвижения кандидата и принять решение о регистрации кандидата либо об отказе в регистрации.

В случае отказа зарегистрировать кандидата избирательная комиссия обязана выдать ему или его уполномоченному представителю в течение суток с момента принятия решения об отказе копию решения с изложением оснований отказа. Отказ в регистрации может быть обжалован лицом, претендующим на регистрацию в качестве кандидата, в суд в порядке установленном законом.

Зарегистрированному кандидату выдается удостоверение о регистрации с указанием ее даты. Все зарегистрированные кандидаты на выборах в органы местного самоуправления обладают равными правами и несут равные обязанности.

Зарегистрированный кандидат, а также зарегистрировавшие список кандидатов избирательное объединение, избирательный блок вправе назначить доверенных лиц, регистрация которых осуществляется незамедлительно избирательной комиссией на основании письменного заявления кандидата либо представления избирательного объединения, избирательного блока и заявлении самого гражданина о согласии быть доверенным лицом. Доверенные лица получают от избирательной комиссии удостоверения и осуществляют агитацию и иную деятельность, способствующую избранию зарегистрированного кандидата.

При проведении муниципальных выборов гражданам, общественным объединениям и политическим партиям обеспечивается свободное проведение предвыборной агитации в соответствии с федеральными законами, предоставляет им право в допускаемых законом формах и законными методами вести агитацию за участие в выборах, за или против любого зарегистрированного кандидата.

Агитация при проведении выборов может осуществляться через средства массовой информации, путем проведения массовых мероприятий (собраний, встреч с гражданами, дискуссий, митингов и т.д), выпуска и распространения агитационных печатных материалов, а также в иной форме не запрещенной действующим законодательством. В агитации при проведении выборов не могут участвовать члены избирательных комиссий с правом решающего голоса, государственные органы, органы местного самоуправления, благотворительные организации, религиозные объединения, а также лица, замещающие государственные и муниципальные должности, государственные и муниципальные служащие, военнослужащие при исполнении ими своих должностных или служебных обязанностей или с использованием преимуществ должностного или служебного положения.

Предвыборная агитация начинается со дня регистрации кандидата (списка кандидатов) и прекращается в ноль часов за сутки до дня голосования.

Соблюдение установленного порядка проведения предвыборной агитации контролируют избирательные комиссии. При проведении агитации не допускается злоупотребление свободой массовой информации: агитация, возбуждающая социальную, расовую, национальную религиозную ненависть и вражду, призывы к захвату власти и иные формы, запрещенные федеральными законами, также запрещается осуществлять подкуп избирателей: вручать им денежные средства, подарки, производить вознаграждение избирателей.

Голосование на муниципальных выборах производится в один из выходных дней. Время определяется законом субъекта Российской Федерации. Так в соответствии со ст. 59 Закона Приморского края «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления в Приморском крае», голосование проводится с 8 до 20 часов, а в соответствии со ст. 29 «О выборах глав муниципальных образований» голосование на выборах глав муниципальных образований проводится с 8 до 22 часов.

О времени и месте голосования муниципальные и участковые избирательные комиссии обязаны оповестить избирателей не позднее чем за 20 дней до дня голосования через средства массовой информации или иным способом.

Каждый избиратель голосует лично, голосование за других избирателей не допускается. Избирателям, включенным в список избирателей по предъявлении паспорта или заменяющего его документа выдаются избирательные бюллетени. Если избиратель не будет иметь возможность прибыть в помещение для голосования того избирательного участка, где он включен в список избирателей в день голосования, он вправе получить открепительное удостоверение для голосования на выборах в соответствующей избирательной комиссии и принять участие в голосовании на том избирательном участке на котором он будет находиться в день голосования. В этом случае ему выдается избирательный бюллетень по предъявлению открепительного удостоверения.

При получении избирательного бюллетеня избиратель проставляет в списке избирателей серию и номер своего паспорта или заменяющего его документа. Указанные сведения могут быть внесены с согласия избирателя, членом участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса. В этом случае избиратель проверяет правильность произведенной записи и расписывается. Если избиратель голосует по открепительному удостоверению в списке избирателей делаются дополнительные отметки.

Голосование проводится путем нанесения избирателем в избирательном бюллетене любого знака в квадрате, относящемуся к кандидату или списку кандидатов, в пользу которого сделан выбор, либо к позиции «против всех кандидатов» («против всех списков кандидатов»).

Избирательный бюллетень заполняется избирателем в специально оборудованной кабине, ином специально оборудованном месте, где не допускается присутствие других лиц. Заполненные избирательные бюллетени опускаются избирателями в опечатанные ящики для голосования. Кабины и ящики для голосования одновременно должны находиться в поле зрения членов участковой избирательной комиссии, наблюдателей. При проведении голосования избирателям обеспечивается возможность беспрепятственной реализации конституционного права избирать органы местного самоуправления не только в день выборов в помещении избирательного участка, но и при необходимости досрочно, а также вне помещения для голосования.[[44]](#footnote-44) В случае если законом субъекта Российской Федерации не предусмотрено голосование по открепительным удостоверениям, а также в иных случаях предусмотренных федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации избирателю который в день голосования будет отсутствовать по месту своего жительства по уважительной причине (отпуск, командировка, режим трудовой и учебной деятельности и т.д.) и не сможет прийти в участковую избирательную комиссию, должна быть предоставлена возможность проголосовать досрочно путем заполнения избирательного бюллетеня в помещении муниципальной избирательной комиссии (за 15-4 дня до голосования) или участковой (не ранее чем за 3 дня до дня голосования) избирательной комиссии. Избиратель голосующий досрочно подает в соответствующую избирательную комиссию заявление, в котором указывает причину досрочного голосования. При этом избирательная комиссия должна обеспечить тайну голосования, исключить возможность искажения волеизъявления избирателя, обеспечить сохранность избирательного бюллетеня и учет голоса избирателя при установлении итогов голосования и определении результатов выборов. Избирательный бюллетень заполненный проголосовавшим досрочно избирателем вкладывается им в конверт и заклеивается. На месте склейки ставятся подписи двух членов соответствующей избирательной комиссии, которые заверяются печатью соответствующей избирательной комиссии и подписываются избирателем. В день голосования председатель участковой избирательной комиссии до начала голосования сообщает о количестве избирателей проголосовавших досрочно в присутствии членов участковой избирательной комиссии и наблюдателей и предъявляет им для визуального ознакомления запечатанные конверты с избирательными бюллетенями и список избирателей, проголосовавших досрочно. После этого он вскрывает поочередно каждый конверт и соблюдая тайну волеизъявления избирателя опускает избирательный бюллетень в стационарный ящик для голосования. Участковая избирательная комиссия обязана обеспечить возможность участия в голосовании избирателям, которые не могут самостоятельно по уважительным причинам прибыть в помещение для голосования. Голосование вне помещения для голосования проводится только в день голосования и только на основании письменного или устного обращения избирателя о предоставлении возможности проголосовать вне помещения.

Подсчет голосов избирателей осуществляется открыто и гласно членами участковой комиссии с правом решающего голоса, итоги голосования заносят в протокол. На основании данных протоколов об итогах голосования после предварительной проверки правильности их составления вышестоящая избирательная комиссия путем суммирования содержащихся в них данных устанавливает итоги голосования на соответствующей территории, о его результатах составляется протокол, который подписывается всеми присутствующими членами комиссии с правом решающего голоса.

При подведении итогов выборов первостепенное значение имеет вопрос о признании их состоявшимися. Как установлено законами подавляющего большинства субъектов Российской Федерации, муниципальные выборы признаются несостоявшимися, если в них приняло участие менее 25 процентов зарегистрированных избирателей. Согласно ст.62 Закона Приморского края «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления», выборы признаются несостоявшимися если в них приняло участие менее 25 процентов избирателей. Вместе с тем следует отметить, что в некоторых субъектах установлен и более высокий порог явки избирателей. В частности, до недавнего времени в Краснодарском крае выборы могли считаться состоявшимися при условии явки на них не менее половины зарегистрированных избирателей.[[45]](#footnote-45)

В то же время в законодательстве Хабаровского края, Волгоградской области предусмотрено, что выборы органов местного самоуправления и глав муниципальных образований признаются состоявшимися при любой явке избирателей. Такая практика представляется предпочтительной, поскольку не только существенно повышает результативность муниципальных выборов но и полностью соответствует принципу добровольности участия граждан в выборах.[[46]](#footnote-46)

Избранным считается кандидат получивший при голосовании наибольшее число голосов от числа участвовавших в голосовании избирателей. В случае равенства голосов избранным признается кандидат, зарегистрированный раньше. При этом в некоторых субъектах Российской Федерации дополнительным условием избрания кандидата на муниципальных выборах специально оговаривается то, что за него должно быть подано голосов больше, чем число голосов, поданных против всех кандидатов.

Результаты выборов по решению соответствующей муниципальной избирательной комиссии признаются недействительными в случаях: если допущенные при проведении голосования нарушения не позволяют с достоверностью установить результаты волеизъявления избирателей, если они признаны недействительными не менее чем на одной четвертой части избирательных участков, а также по решению суда. В этом случае проводятся повторные выборы. Решение об этом принимает в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации муниципальная избирательная комиссия или представительный орган местного самоуправления.

В соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» расходы на организацию и проведение муниципальных выборов покрываются за счет средств, выделяемых из местного бюджета. Средства, выделенные из местного бюджета, поступают в распоряжение муниципальной избирательной комиссии немедленно после ее формирования и распределяются ею между всеми нижестоящими избирательными комиссиями. Муниципальная избирательная комиссия отчитывается о поступлении и расходовании средств, выделенных на организацию выборов, перед соответствующими органами местного самоуправления.

**Список литературы.**

1. Конституция Российской Федерации. М.:1993

1. Федеральный закон от 23 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».Собр. законодательства Российской Федерации. 1995. №35. Ст.3506
2. Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления»//Собр. законодательства Российской Федерации. 1996. №49. Ст.5497
3. Федеральный закон от 19 сентября 1997 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»// Собр. законодательства Российской Федерации. 1997. №38. Ст.4339
4. Федеральный закон от 30 сентября 1999 г. «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации»// Собр. законодательства Российской Федерации. 1999. №14. Ст.1653
5. Закон Приморского края от 4 ноября 1995 г. «О выборах глав муниципальных образований в Приморском крае»//Сборник законов Приморского края.-Владивосток. 1996. С169-199
6. Закон Приморского края от 2 августа 1996 г. «О выборах в органы местного самоуправления Приморского края»// Сборник законов Приморского края о местном самоуправлении.Т.2-Владивосток. 1997.- с.9-40
7. Закон Приморского края от 18 мая 1999 г. «Об избирательной комиссии Приморского края».//Ведомости Думы Прим. края. 1999. №34. С.26-54
8. Закон Приморского края от 19 августа 1999 г. «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления в Приморском крае». № 62.-к3
9. Закон Приморского края от 20 апреля 1999 г. «О местном референдуме в Приморском крае» №52-К3
10. Указ Президента Российской Федерации от 18.08.1995 «Об обеспечении деятельности Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы»//Сборник законодательства и иных правовых актов по вопросам выборов в федеральные органы государственной власти и референдума Российской Федерации.-М.,1997.-с.349-350
11. Постановление Думы Приморского края от 19 апреля 1995 г. «О положении от избирательной комиссии Приморского края»//Сборник законодательных (нормативных) актов о выборах депутатов Думы Приморского края.-Владивосток. 1997. С.67-76
12. Постановление Губернатора Приморского края от 15 января 1998 г. «О мерах по реализации Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в части обеспечения работы по регистрации (учету) избирателей участников референдума»//Сб. нормативных актов администрации Приморского края.-1998.-№1.-с.50-51
13. Устав Приморского края: Принят Думой Приморского края 12 сентября 1995г.//Сборник законов Приморского края. Владивосток. 1996.-с.3-50
14. Устав Хабаровского края: Принят Хабаровской краевой Думой 30 ноября 1995г. Хабаровск. 1995.-40 с.
15. Международное сотрудничество в области прав человека: Документы и материалы. Вып.2.-М., 1993.
16. Павлушкин А.В. Регулирование институтов непосредственной демократии в уставах краев и областей//Журнал российского права.-1998.-№12
17. Князев С.Д Правовой статус избирательных комиссий в Российской Федерации: перспективы развития// Журнал российского права.-1999.-№10
18. Кукушкин М.И., Югов А.А. Понятие и структура избирательного процесса// Выборы и референдумы. 1998.-№1-2
19. Хрусталев Е.Н. Избирательный процесс в России. Понятие и стадии// Правоведение. 1998.-№2
20. Игнатенко В.В, Штурнев А.Е. Законодательство о выборах и референдуме. Основные понятия и термины. Иркутск. 1998.
21. Шатилов А., Нечаев В. Региональные выборы. Особенности технологии и характер предпочтений// Свободная мысль.-1997.-№6
22. Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. №29 Ст.1010
23. Казанчев Ю.Д., Писарев А.Н. Муниципальное право России. Учебник.М.: Новый юрист, 1998
24. Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. №30 Ст.3596
25. Дмитриев Ю.А., Комаров В.В. Правовое содержание института референдума и его место в системе непосредственной демократии в Российской Федерации// Право и жизнь. 1995. №7
26. Князев С.Д Правовые аспекты агитации при проведении выборов//Рос. юрид. журн. 1998. №2
27. Князев С.Д Принципы российского избирательного права//Правоведение. 1998. №2
28. Князев С.Д., Хрусталев Е.Н. Российское муниципальное право. Учебное пособие. Владивосток: Изд-во Дальневост. ун-та, 1997
29. Кутадин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М.: Юрист. 1997
30. Князев С.Д. Очерки теории Российского избирательного права.Моногр. Владивосток. Изд-во Дальневост. ун-та 1999.
31. Князев С.Д. Современное российское избирательное право: понятие, принципы, источники. Моногр.-Владивосток. Изд-во Дальневост. ун-та. 1999
32. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. Отв. ред. - А.В.Иванченко. М. 1999
33. Козлов, Кутадин. Конституционное право России. Учебник.-2 изд. перераб. И доп.: М.,Юрист. 1998
34. В.И.Фадеев Муниципальное право России.: М., Юрист. 1994
35. Шугрина Е.С. Муниципальное право. Учебное пособие. Новосибирск. Изд-во Новосиб. ун-та. 1995
36. Конституция Российской Федерации. Энциклопедический словарь М.:1995
37. Арановский К.В. Курс лекций по государственному праву зарубежных стран. Сравнительное государствоведение. Владивосток. 1996.
38. Постников А.Е. Избирательное право России. М., 1996
39. Писарев А.Н. Муниципальное право Российской Федерации. М., 1997
40. Комарова В.В. Референдум в системе народовластия в Российской Федерации: Автореф. дисс. кан. юрид.наук.-М., 1995
41. Князев С.Д. Избирательное право в правовой системе Российской Федерации (проблемы теории и практики). Диссертация на соискание ученой степени доктора юрид. наук. Владивосток. 1999
42. Муниципальное право. Учебник для юрид. вузов. Отв. ред. А.И.Коваленко. М.:Новый юрист, 1997
43. Князев С.Д. Обязательность выборов как принцип современного российского избирательного права//В сб. Актаальные проблемы государства и права на рубеже веков. Владивосток, 1998
44. Стрекозов В.Г., Казанчев Ю.Д. Конституционное право России. Учебник. М.: Новый юрист, 1997
45. Конституционно право. Учебник отв. ред. А.Е.Козлов.-М.:Изд. БГК. 1996
46. Князев С.Д, Хрусталев Е.Н. Отмена и перенос выборов в регионе.: Закон и практика: Российская федерация.1997 №13
47. Князев С.Д, Хрусталев Е.Н. Избирательное право Российской Федерации. Владивосток., 1998.

1. Князев С.Д., Хрусталев Е.Н. Российское муниципальное право. Учебное пособие Владивосток: Изд-во Дальневост. ун-та, 1997.с.40 [↑](#footnote-ref-1)
2. Павлушкин А.В. Регулирование институтов непосредственной демократии в уставах краев и областей//Журнал Российского права.-1997.-№12.с.69 [↑](#footnote-ref-2)
3. См.: Конституция Российской Федерации. Энциклопедический словарь. М.:1995. С.131 [↑](#footnote-ref-3)
4. Ведомость Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991.№29. ст.1010 [↑](#footnote-ref-4)
5. Князев С.Д., Хрусталев Е.Н. Российское муниципальное право.Учебное пособие Владивосток: Изд-во Дальневост. ун-та, 1997.с.44 [↑](#footnote-ref-5)
6. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. Юрист, 1997. С. 134 [↑](#footnote-ref-6)
7. См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 1996 г. №49. Ст.5497 [↑](#footnote-ref-7)
8. См.: Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1985. №36. Ст.1269 [↑](#footnote-ref-8)
9. Князев С. Д. Хрусталев Е. Н. Российское муниципальное право. - Учебное пособие Владивосток: Изд-во Дальневост. ун-та, 1997. с. 69 [↑](#footnote-ref-9)
10. Князев С. Д. Хрусталев Е. Н. Российское муниципальное право. - Учебное пособие Владивосток: Изд-во Дальневост. ун-та, 1997. с. 69 [↑](#footnote-ref-10)
11. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. Отв. ред. - А.В.Иванченко. М. 1999. С.528 [↑](#footnote-ref-11)
12. См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. №30. Ст.3596 [↑](#footnote-ref-12)
13. Кутадин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М.: Юрист. 1997. С.127 [↑](#footnote-ref-13)
14. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. Отв. ред. - А.В.Иванченко. М. 1999. С.533 [↑](#footnote-ref-14)
15. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. Отв. ред. - А.В.Иванченко. М. 1999. С.532 [↑](#footnote-ref-15)
16. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. Отв. ред. - А.В.Иванченко. М. 1999. С.535 [↑](#footnote-ref-16)
17. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. Отв. ред. - А.В.Иванченко. М. 1999. С.538 [↑](#footnote-ref-17)
18. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. Отв. ред. - А.В.Иванченко. М. 1999. С.538 [↑](#footnote-ref-18)
19. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. Отв. ред. - А.В.Иванченко. М. 1999. С.539 [↑](#footnote-ref-19)
20. Князев С.Д., Хрусталев Е.Н. Российское муниципальное право. Учебное пособие. Владивосток: Изд-во Дальневост. ун-та, 1997.с.51 [↑](#footnote-ref-20)
21. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. Отв. ред. - А.В.Иванченко. М. 1999. С.545 [↑](#footnote-ref-21)
22. Князев С.Д., Хрусталев Е.Н. Российское муниципальное право. Учебное пособие Владивосток: Изд-во Дальневост. ун-та, 1997. С..52 [↑](#footnote-ref-22)
23. Конституция Российской Федерации. М.,1994. С.552 [↑](#footnote-ref-23)
24. Князев С.Д., Хрусталев Е.Н. Российское муниципальное право. Учебное пособие. Владивосток: Изд-во Дальневост. ун-та, 1997. С..53 [↑](#footnote-ref-24)
25. Например, таким образом раскрыт термин «выборы в Российской Федерации» в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации». [↑](#footnote-ref-25)
26. Князев С.Д. Очерки теории Российского избирательного права.Моногр. Владивосток. Изд-во Дальневост. ун-та 1999. С.56-57 [↑](#footnote-ref-26)
27. Князев С., Хрусталев Е. Отмена и пренос выборов в регионе.: Закон и практика: Российская федерация.1997 №13 [↑](#footnote-ref-27)
28. Князев С.Д. Очерки теории Российского избирательного права. Моногр. Владивосток. Изд-во Дальневост. ун-та. 1999. С.58 [↑](#footnote-ref-28)
29. Международное сотрудничество в области прав человека.: Документы и материалы. Вып.2.-М.:1993. С.296 [↑](#footnote-ref-29)
30. Князев С.Д. Очерки теории Российского избирательного права. Моногр. Владивосток. Изд-во Дальневост. ун-та 1999. С.67 [↑](#footnote-ref-30)
31. Шергин В.П. О законодательных особенностях установления результатов выборов глав исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.//Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 1997. №2. С.106 [↑](#footnote-ref-31)
32. Князев С.Д. Очерки теории Российского права. Моногр. Владивосток. Изд-во Дальневост. ун-та 1999. С.72 [↑](#footnote-ref-32)
33. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. Отв. ред. - А.В.Иванченко. М. 1999. С.36 [↑](#footnote-ref-33)
34. Князев С. Д. Очерки теории российского избирательного права Моногр. Владивосток. Изд-во Дальневост. ун-та 1999 с. 102 [↑](#footnote-ref-34)
35. Там же [↑](#footnote-ref-35)
36. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. Отв. ред- А. В. Иванченко. М. :1999. С. 154 [↑](#footnote-ref-36)
37. Князев С.Д. Очерки теории российского избирательного права. Моногр. Владивосток. Изд-во Дальневост. ун-та 1999. С.331 [↑](#footnote-ref-37)
38. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. Отв. ред- А. В. Иванченко. М. :1999. С. 261 [↑](#footnote-ref-38)
39. Князев С.Д. Очерки теории российского избирательного права. Моногр.-Владивосток. Изд-во дальневост. ун-та 1999. С.316-317 [↑](#footnote-ref-39)
40. Арановский К. В. Курс лекций по государственному праву зарубежных стран. Сравнительное государствоведение. Владивосток. 1996. С. 408 [↑](#footnote-ref-40)
41. ,2 Князев С.Д. Очерки теории российского избирательного права. Моногр.-Владивосток. Изд-во дальневост. ун-та. 1999. С334 [↑](#footnote-ref-41)
42. [↑](#footnote-ref-42)
43. Постников А.Е. Избирательное право России. М.1996.- с.32 [↑](#footnote-ref-43)
44. Князев С.Д, Хрусталев Е.Н Российское муниципальное право. Учебное пособие.-Владивосток. 1997. С.67 [↑](#footnote-ref-44)
45. Князев С.Д. Очерки теории российского избирательного права. Моногр.-Владивосток. Изд-во дальневост. ун-та. 1999. С103-104 [↑](#footnote-ref-45)
46. Князев С.Д, Хрусталев Е.Н Российское муниципальное право. Учебное пособие.-Владивосток. Изд-во дальневост. ун-та 1997. С.67 [↑](#footnote-ref-46)