



АССОЦИАЦИЯ СИБИРСКИХ
И ДАЛЬНЕВОСТОЧНЫХ ГОРОДОВ



АДМИНИСТРАЦИЯ
ГОРОДА КРАСНОЯРСКА



ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КОМИССИЯ
ГОРОДА КРАСНОЯРСКА

X конференция АСДГ

*Совершенствование
муниципального избирательного процесса
в рамках динамичного изменения
избирательного законодательства в России*



10-11 ноября 2016 года

г. Красноярск

В сборник вошли материалы секции по вопросам организации муниципальных выборов X конференции ассоциации сибирских и дальневосточных городов (АСДГ). Участники — представители избирательных комиссий муниципальных образований и организационных служб администраций муниципалитетов 20-ти городов Урала, Сибири и Дальнего Востока.

В первый день конференции обсуждались вопросы, связанные с совершенствованием действующего российского законодательства в сфере избирательного права. Во второй день—участники конференции состязались в интеллектуальной игре «Знатоки избирательного права» и подвели итоги конференции.

*Авторский коллектив:
под общей редакцией
председателя Избирательной комиссии города Красноярск
А. Г. Лисовской*

главный специалист М. А. Кобелева

*Фото из архивов Избирательной комиссии города Красноярск,
Новосибирской городской муниципальной избирательной комиссии*

СОДЕРЖАНИЕ

| | |
|-----------|--|
| 3 | Содержание |
| 5 | Вступление |
| 5 | Первый день X конференции АСДГ |
| 9 | <i>«Актуальные вопросы развития избирательной системы России»</i> Гришина Майя Владимировна , секретарь Центральной избирательной комиссии Российской Федерации |
| 12 | <i>«Об особенностях организации и проведения совмещенных выборов различного уровня (на примере Новосибирской области)»</i> Благо Ольга Анатольевна , председатель Избирательной комиссии Новосибирской области |
| 17 | <i>«О некоторых вопросах совершенствования избирательного законодательства - формирование избирательных округов при подготовке и проведении муниципальных выборов; муниципальные служащие в составах муниципальных избирательных комиссий»</i> Дроздов Виталий Александрович , председатель постоянной комиссии по городскому самоуправлению Красноярского городского Совета депутатов |
| 20 | <i>«Практические аспекты избирательного процесса в условиях совмещения выборов (на примере города Новокузнецка). Преимущества и противоречия»</i> Ершова Ольга Степановна , Председатель муниципальной избирательной комиссии Новокузнецкого городского округа |
| 25 | <i>«О практике взаимодействия Новосибирской городской муниципальной избирательной комиссии и Избирательной комиссии Новосибирской области»</i> Краткая Тамара Геннадьевна , Председатель Новосибирской городской муниципальной избирательной комиссии |
| 30 | <i>«Некоторые аспекты правового регулирования проведения муниципальных выборов и референдумов»</i> Бородулина Клавдия Юрьевна , заместитель начальника Правового управления – начальник отдела регионального законодательства о выборах и референдумах Центральной избирательной комиссии Российской Федерации |
| 39 | <i>«Институт сбора подписей в избирательном законодательстве. Проблемы правового регулирования и практика применения»</i> Кичатов Николай Владимирович , председатель Владивостокской городской муниципальной избирательной комиссии |

45 *«О тенденциях в практике подготовки и проведения выборов и актуализации избирательного законодательства»*

Захаров Илья Викторович, Председатель Избирательной комиссии муниципального образования «город Екатеринбург»

50 *«Проблемы применения законодательства об интеллектуальной собственности в период проведения избирательных кампаний»*

Ходаков Иван Александрович, председатель Омской городской избирательной комиссии

52 Второй день X конференции АСДГ

55 Правление секции АСДГ по вопросам организации муниципальных выборов

56 Резолюция X конференции АСДГ

10—11 ноября 2016 года в городе Красноярске состоялась X конференция ассоциации сибирских и дальневосточных городов (секция по вопросам организации муниципальных выборов) на тему: «Совершенствование муниципального избирательного процесса в рамках динамичного изменения избирательного законодательства в России».

АСДГ – наиболее авторитетное объединение муниципалитетов на пространстве от Урала до Дальнего Востока, включающее представителей десятков городов. В X конференции приняли участие представители избирательных комиссий муниципальных образований и организационных служб администраций муниципалитетов 20-ти городов Урала, Сибири и Дальнего Востока.

ЦИК России представляли секретарь Комиссии Майя Владимировна Гришина и заместитель начальника Правового управления – начальник отдела регионального законодательства о выборах и референдумах ЦИК России Клавдия Юрьевна Бородулина. М. В. Гришина высоко оценила работу городской избирательной комиссии Красноярска и дала оценку общественно-политической жизни в городе: «В Красноярске достаточно много различных политических сил, которые представлены довольно яркими политиками, и во многом это особенность города. Кроме того, средства массовой информации присутствуют в городе в большом объеме, что также является не таким уж типичным явлением. То есть, можно сказать, что непосредственно выборные процессы и функционирование публичной власти в городе Красноярске и Красноярском крае происходят в условиях высокой конкурентности, контроля со стороны общественности».

На конференции обсуждались вопросы избирательной системы России, особенности организации и проведения совмещенных выборов различного уровня (на примере Новосибирской области), а также некоторые аспекты правового регулирования проведения муниципальных выборов и референдумов. Кроме этого, участники конференции поделились опытом взаимодействия избирательных комиссий различных уровней.

ПЕРВЫЙ ДЕНЬ X КОНФЕРЕНЦИИ АСДГ

С приветственным словом к участникам конференции выступили:

Пономаренко Сергей Александрович, первый заместитель Губернатора Красноярского края – руководитель Администрации Губернатора Красноярского края;

Фокин Николай Андреевич, заместитель председателя Комитета по государственному устройству, законодательству и местному самоуправлению Законодательного Собрания Красноярского края;

Бочаров Константин Анатольевич, председатель Избирательной комиссии Красноярского края;

Игнатенко Андрей Леонидович, первый заместитель Главы города Красноярска – руководитель департамента Главы города;

Казанова Татьяна Ивановна, Председатель Красноярского городского Совета депутатов;

Зайцев Михаил Анатольевич, Генеральный дирек-тор исполнительной дирекции АСДГ.



**Абакан
Ангарск
Барнаул
Бийск
Владивосток
Екатеринбург
Красноярск
Магадан
Междуреченск
Мирный
Москва
Нерюнгри
Новокузнецк
Новосибирск
Омск
Тюмень
Улан-Удэ
Усть-Илимск
Хабаровск
Якутск**



Вела конференцию Ольга Анатольевна Благо, председатель правления секции АСДГ по вопросам организации муниципальных выборов, председатель Избирательной комиссии Новосибирской области, которая в своем вступительном слове напомнила участникам конференции о том, как проходили предыдущие конференции АСДГ и сообщила об опыте взаимодействия и перспективах дальнейшего развития в рамках ассоциации.



I конференция АСДГ
24-25 ноября 2005 года, г. Новосибирск
«О практике организации муниципальных выборов в ходе реформы местного самоуправления и избирательного законодательства в Российской Федерации»

II конференция АСДГ
25-26 мая 2006 года, г. Томск
«О некоторых аспектах организации и проведения выборов в органы местного самоуправления»



III конференция АСДГ
17-19 мая 2007 года, г. Омск
«О некоторых вопросах организации выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления и регистрации (учета) избирателей, участников референдума»



IV конференция АСДГ
11-12 сентября 2008 года, г. Красноярск
«Выборы в органы местного самоуправления: особенности организации, проблемы и перспективы»



V конференция АСДГ
21-22 мая 2010 года, г. Новосибирск
«Технологическая модернизация и юридическое сопровождение муниципального избирательного процесса»



VI конференция АСДГ
19-20 мая 2011 года, г. Новосибирск
«О законодательном регулировании и опыте применения смешанной и пропорциональной избирательных систем при формировании представительных органов муниципальных образований в Российской Федерации»

VII конференция АСДГ
20-21 сентября 2012 года, г. Томск
«Современные тенденции развития избирательного законодательства Российской Федерации и практика его применения на муниципальных выборах»



VIII конференция АСДГ
26-27 сентября 2013 года, г. Омск
«Особенности правоприменительной практики при проведении муниципальных выборов в условиях реформирования избирательного законодательства Российской Федерации»

IX конференция АСДГ
9-10 октября 2014 года, г. Тюмень
«Современные тенденции развития института выборов муниципальной власти в условиях реализации реформы местного самоуправления в Российской Федерации»



Председатель Избирательной комиссии города Красноярск Анна Георгиевна Лисовская представила фильм «Услышать каждый голос», посвященный муниципальным выборам 2012, 2013 гг. и 20-летию Избирательной комиссии города Красноярск.

До начала конференции ее участники могли посмотреть фильм 2006 года «Красноярск выбирает» о выборах в 1996, 2000, 2004 гг. и фильм о муниципальных выборах 2008 года.





Актуальные вопросы развития избирательной системы России

Гришина Майя Владимировна,
секретарь
Центральной избирательной комиссии
Российской Федерации



(тезисы выступления из видеозаписи конференции)

1. Реализация активного избирательного права

1.1. Обеспечение точных списков избирателей – результат постоянной работы избирательных комиссий во взаимодействии с уполномоченными государственными органами и главами местных администраций;

1.2. Досрочное голосование на муниципальных выборах как институт обеспечения активного избирательного права. 18 сентября 2016 года досрочное голосование не применялось, в том числе на муниципальных выборах.

Некоторые субъекты Российской Федерации законодательно отменили досрочное голосование только при совмещении муниципальных выборов с федеральными и региональными. Поэтому в последующем эта форма голосования вновь может достаточно активно применяться, в связи, с чем актуальной остается задача совершенствования процедур досрочного голосования.

В частности, можно обсудить предложение об уменьшении срока досрочного голосования. Все знают, как неудобно вскрывать конверты проголосовавших досрочно в день голосования, поэтому есть предложение предусмотреть досрочное голосование в стационарный ящик для голосования.

1.3. Для граждан, находящихся под домашним арестом, следует использовать процедуру голосования на дому, дабы не нарушать их избирательное право.

1.4. Для лиц, не имеющих регистрации по месту жительства, но имеющих регистрацию по месту пребывания, целесообразно использовать заявительный порядок голосования по их месту пребывания.

2. Обеспечение пассивного избирательного права граждан.

Прошедшие выборы показали, что сбор подписей не всегда позволяет политическим партиям пройти регистрацию. А жалоб из регионов от партий много: особенно на одно из оснований выбраковки подписей – неполное указание места жительства. Кроме изменения положений законодательства о сборе подписей, сейчас можно обсудить такие предложения, как регистрация без сбора подписей на региональных выборах кандидатов от политических партий, которые уже представлены в муниципальных органах власти, или, например, принимать виртуальные подписи избирателей в поддержку кандидатов, списков кандидатов через портал госуслуг. Вновь раздаются предложения о введении института избирательного залога.

3. Проблемы с реализацией норм, связанных с агитацией.

В избирательные комиссии поступают жалобы на должностных лиц, участвующих в агитации. ЦИК России разъяснила, что существующие нормы законодательства позволяют при определенных условиях совмещать должностным лицам работу и одновременно быть кандидатами, в связи с чем, можно сделать вывод о том, что критике подвергается непосредственно соответствующий комплекс норм законодательства и сложившаяся на его основе практика.

Много жалоб на невозможность равного распределения между кандидатами мест размещения агитационных материалов на рекламных конструкциях у частных владельцев. Или

были претензии к размещению агиток на информационных досках на входе в подъезд. В Москве, например, собственники дома дали согласие на установку информационных досок у подъезда, но не имели в основной массе представления о том, что разрешение владельцу досок на размещение агитации за ту или иную партию от жителей дома не требуется.

В ЦИК России часто рассматривались жалобы на невозможность использования так называемых совместных агитационных материалов, содержащих изображения кандидатов, выдвинутых на выборах разного уровня, изображений кандидатов с родственниками.

Дополнительно ЦИК России разъяснила положения о возможности размещения в агитационном материале кандидата среди неопределенного круга лиц: изображение кандидата при этом должно носить характер основного объекта изображения, «неопределенность» лиц подразумевает, в том числе неизвестность их для публики.

4. Голосование и подсчет голосов.

4.1. Можно обсудить, надо ли упрощать эту процедуру для УИК, но конечно, не в ущерб прозрачности. Видеотрансляция на прошедших выборах показала, что выполнить эту процедуру безошибочно могут не все, и даже видно, что обучали не совсем правильно. А это вызывает жалобы. Надо не быстро подсчитывать голоса, а правильно.

В ЦИК России работают над предложениями по упрощению процедуры подсчета голосов, и к выборам Президента РФ будут подготовлены соответствующие материалы.

4.2. Помещение для голосования. Надо ли снижать норматив в 3000 избирателей по избирательным участкам? Здесь важно мнение самих организаторов выборов. За рубежом голосуют в школьных кабинетах, а у нас, как правило, это спортзалы или рекреации.

4.3. «Открытые», то есть вывешиваемые для всеобщего обозрения списки избирателей. Стоит ли открывать эти списки, как это делают за рубежом? Пока это идея, а не законопроект или инициатива.

5. Общественный контроль.

5.1. Аккредитация СМИ. В рамках закона сейчас эта процедура максимально упрощена, благодаря личной позиции Председателя ЦИК России Э.А. Памфиловой.

5.2. Сведения о наблюдателях теперь должны за 3 дня подаваться в избирательные комиссии. В результате, для обхода этого требования политические партии стали чаще использовать свое право назначать членов с совещательным голосом. Вместе с тем, возможно эта норма не позволила в ряде случаев назначить больше представителей от одного и того же участника. Ведь ранее иногда на избирательном участке по три представителя от кандидата или избирательного объединения: СМИ, наблюдатель и член с совещательным голосом.

5.3. Норма, предусматривающая удаление наблюдателя из помещения для голосования исключительно по решению суда поставила серьезный заслон таким удалениям. В ряде регионов принципиально приняты решения о максимальном учете замечаний наблюдателей. Поэтому получилось, что участковым избирательным комиссиям пришлось, например, поштучно, с предъявлением каждого бюллетеня, пересчитывать неиспользованные бюллетени, что по времени заняло 6 часов, и еще 2 часа затем затрачивалось на ознакомление со списком избирателей. В данном случае, полагаю, мы видим ситуацию злоупотребления правом со стороны наблюдателей.

6. Техническое переоснащение.

6.1. Дополнительно изготовить КОИБ-2010 невозможно, т.к. они устарели. В Москве на выборах 18.09.2016 года в качестве эксперимента применяли новый КОИБ-2016. Но и в этом случае было отмечено: чем длиннее избирательный бюллетень, тем труднее его использование. Есть предложение - разработать другую форму бюллетеня – формата А4, где будут указываться только номера политических партий. В этом случае, в избирательный бюллетень может уместиться до 66-ти номеров политических партий. Заявка ЦИК России

на изготовление КОИБ-2016 уже есть.

6.2. Использование КЭГ старого образца на выборах тоже имеет некоторые трудности. Сейчас разработан новый образец, который меньше и легче.

6.3. В ЦИК России было представлено новое автоматизированное рабочее место для участковой избирательной комиссии (АРМ УИК). Это некий «черный ящик», предназначенный для связи и передачи сигнала в некий единый источник – «центр обработки данных». Чтобы АРМ работал, необходимо подключить к нему периферийные устройства: клавиатуру, мышь, принтер. Предполагается, что эти устройства должны быть в наличии в участковой избирательной комиссии, хотя бы на период выборной кампании.

6.4. ЦИК России работает над новой концепцией развития ГАС "Выборы". Одно из направлений – это разработка единого центра обработки данных и продвижение перехода на цифровые каналы связи.

7. Система избирательных комиссий.

7.1. Целесообразность существования института ИКМО вновь на обсуждении. Все зависит от специфики субъектов Российской Федерации, если есть где-то возможность, возлагают полномочия ИКМО на ТИК. У многих членов ЦИК России на основании жалоб сложилась позиция в пользу использования возложения полномочий ИКМО на ТИК на уровне поселений.

7.2. Надо ли образовывать УИК на срок 5 лет? ЦИК России осведомлена о сложностях работы с резервом членов УИК и о предложении об исключении из закона требований об образовании резерва составов УИК. Давайте проанализируем этот первый 5-летний срок для УИК, а потом вернемся к этому вопросу.

Все вышеперечисленные предложения основаны на опыте проведения федеральных выборов, а также на анализе предложений, жалоб, которые поступают в ЦИК России.

Призываю всех участников конференции высказать свое мнение по этим вопросам.



***Особенности организации выборов
при совмещении федеральной и региональных
избирательных кампаний
(на примере Новосибирской области)***

Благо Ольга Анатольевна,
председатель
Избирательной комиссии Новосибирской области

Единый день голосования 13 сентября 2015 года на территории Новосибирской области был одним из самых масштабных на территории России. В этот день в области проведены 473 избирательные кампании, в том числе: региональные выборы представительного (законодательного) органа Новосибирской области – Законодательного Собрания Новосибирской области шестого созыва; выборы представительного органа административного центра региона – Совета депутатов города Новосибирска шестого созыва; выборы главы городского округа – рабочего поселка Кольцово; 470 избирательных кампаний по выборам депутатов представительных органов муниципальных образований.

В единый день голосования 18 сентября 2016 года на территории Новосибирской области проходили 46 избирательных кампаний: выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва; дополнительные выборы депутатов Законодательного Собрания Новосибирской области шестого созыва по одномандатным избирательным округам №3 и №34; выборы депутатов представительных органов муниципальных образований – 44 избирательных кампании (в т.ч. основные выборы советов депутатов городов Бердска, Искитима, Оби, Барабинска, Куйбышева, Татарска дополнительные выборы депутата Совета депутатов города Новосибирска по одномандатному избирательному округу № 8, дополнительные и повторные выборы депутатов различного уровня), местный референдум Филипповского сельсовета Ордынского района.

Что показала практика совмещения выборов разных уровней—*совмещение имеет как положительные, так и отрицательные моменты:*

Среди положительных моментов необходимо отметить:

- экономию бюджетных средств, выделенных на подготовку и проведение выборов, в т.ч. и по оплате труда членов избирательных комиссий;
- нет усталости, напряжения и недовольства избирателей от «постоянных» выборов;
- политическим партиям проще спланировать свою работу по подготовке к единому дню голосования и осуществлять системную подготовку к выборам.

Однако, факт совмещения большого количества избирательных кампаний для небольших политических партий, которые не имеют достаточных ресурсов и большого политического влияния, имеет и обратную сторону: таким партиям бывает сложно выставить кандидатов на все замещаемые мандаты, направить своих наблюдателей в участковые избирательные комиссии, назначить членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса; такие партии, не имея достаточного опыта участия в избирательных кампаниях, не всегда могут своевременно подготовить и представить в избирательные комиссии все необходимые документы. Кроме того, политическим партиям приходится аккумулировать значительные финансовые средства для проведения избирательных кампаний, голосование по которым проводится в единый день голосования.

Совмещение выборов имеет свои особенности, которые необходимо учитывать при подготовке и проведении совмещенных выборов:

1) различные сроки совершения избирательных действий, в том числе, сроки назначения выборов и сроки регистрации кандидатов, списков кандидатов:

Назначение: федеральные выборы – не ранее чем за 110 дней и не позднее чем за 90 дней до дня голосования;

региональные выборы - не ранее чем за 100 дней и не позднее чем за 90 дней до дня голосования;

муниципальные выборы - не ранее чем за 90 дней и не позднее чем за 80 дней до дня голосования.

Сроки принятия решения о регистрации: по Федеральному закону «О выборах депутатов Государственной Думы...» - не позднее чем через 10 дней после дня приема документов на регистрацию, по Федеральному закону «Об основных гарантиях...» - в течение 10 дней («не должен превышать 10 дней»). Необходимо обратить внимание, с какого момента начинается исчисление этого срока. В законодательстве Новосибирской области срок принятия решения о регистрации исчисляется с момента приема документов, в то время как по Федеральному закону «О выборах депутатов Государственной Думы...» - со следующего дня. Таким образом, избирательным комиссиям необходимо было постоянно контролировать порядок исчисления сроков нижестоящими комиссиями, организующими выборы.

Кроме того, при проведении выборов в крупных муниципальных образованиях и выборах в законодательные органы субъектов, количество подписей, представляемых для регистрации и подлежащих проверке, достаточно большое. И срок, предусмотренный Федеральным законом «Об основных гарантиях...», с учетом особенностей исчисления и процедуры проверки, является недостаточным и влекущим формальные нарушения со стороны избирательных комиссий. Полагаем, необходима унификация всех сроков и порядка их исчисления, предусмотренных избирательным законодательством, при этом за основу предлагается взять положения Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы...»;

2) разные субъекты выдвижения кандидатов:

федеральные выборы – политические партии;

региональные выборы – избирательные объединения: политические партии, региональные отделения политических партий;

муниципальные выборы - избирательные объединения: политические партии, региональные отделения политических партий и их структурные подразделения (местные отделения), иные общественные объединения.

Не все политические партии, особенно малые, в связи с недостаточной подготовленностью, учитывают данные требования закона в своей работе, не всегда способны разобраться в субъектах выдвижения кандидатов в зависимости от уровня выборов, необходимости согласования выдвигаемых кандидатов с вышестоящим органом партии, поэтому полагаем, что одной из важнейших задач избирательных комиссий является оказание содействия политическим партиям, методическая помощь и детальное изучение совместно с политическими партиями избирательного законодательства;

3) особенности составления списков избирателей при совмещении муниципальных выборов с федеральными или региональными (отдельные категории):

- военнослужащие, проходящие военную службу по призыву в воинских частях, военных организациях и учреждениях, которые расположены на территории соответствующего муниципального образования, если место жительства этих военнослужащих до призыва на военную службу не было расположено на территории муниципального образования, не включаются в списки избирателей и не учитываются при определении числа избирателей, при выборах в органы местного самоуправления, на местном референдуме. В то же время такие военнослужащие включаются в список избирателей для голосования на выборах депутатов Государственной Думы ФС РФ седьмого созыва. Это вызывало определенные сложности как при составлении списка избирателей, особенно при включении избирателей в список избирателей в день голосования, так и при выдаче членами участковых избирательных комиссий избирательных бюллетеней;

4) предоставление активного избирательного права:

В соответствии с Федеральным законом «О выборах депутатов Государственной Думы...» на выборах депутатов Государственной Думы ФС РФ седьмого созыва активное из-

бирательное право в одномандатном избирательном округе было предоставлено избирателям, зарегистрированным на территории одномандатного избирательного округа по месту пребывания не менее чем за 3 месяца до дня голосования (на основании личного письменного заявления, поданного в соответствующую ТИК за 60-21 день до дня голосования (части 2 статьи 4, часть 11 статьи 17)). В соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях...» активное избирательное право в одномандатном избирательном округе может быть предоставлено гражданину, место жительства которого расположено за пределами избирательного округа только в соответствии с законом. Например, Законы Новосибирской области «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований в Новосибирской области», «О выборах депутатов Законодательного Собрания Новосибирской области» такого права не предоставляют. В связи с чем, при проведении выборов депутатов Государственной Думы ФС РФ седьмого созыва, совмещенных с региональными и местными, приходилось учитывать указанную особенность. Полагаем необходимым в законодательстве субъектов Российской Федерации предусматривать предоставление избирателям соответствующего избирательного права;

5) различные правила проведения предвыборной агитации

Например, Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы...» не содержит запрета на проведение предвыборной агитации на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях лицами, замещающими государственные или выборные муниципальные должности (часть 7 статьи 62), в то же время Федеральный закон «Об основных гарантиях...» такой запрет имеет;

б) при совмещении региональных и муниципальных выборов с федеральными выборами (Новосибирская область), в ходе которых законом предусмотрено голосование по открепительным удостоверениям, досрочное голосование на региональных и муниципальных выборах не проводится. При проведении этих выборов, за исключением выборов, в которых границы избирательного округа находятся в пределах одного избирательного участка, предусмотрено голосование по открепительным удостоверениям (пункт 3 статьи 65 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»).

В результате выполнения положений пункта 3 статьи 65 Федерального закона «Об основных гарантиях...» при проведении выборов в органы местного самоуправления по одномандатным избирательным округам большинства городских и сельских поселений избиратели лишены возможности досрочного голосования и получения открепительного удостоверения.

Применение открепительных удостоверений не обеспечивало в полной мере реализацию конституционных прав граждан, так как имела категория граждан, которые не имели возможности прибыть в день голосования на избирательный участок, даже при получении открепительного удостоверения. Вывод: досрочное голосование способствует наиболее полной реализации избирательных прав граждан и его применение не препятствует одновременному применению голосования по открепительным удостоверениям при соблюдении предусмотренных законодательством процедур.

7) большое количество избирательных бюллетеней:

18 сентября 2016 года избиратели в Новосибирской области получали в отдельных муниципальных образованиях 4 избирательных бюллетеня;

в случае совмещения на территории Новосибирской области основных выборов депутатов Законодательного Собрания и представительных органов муниципальных образований с выборами депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации количество избирательных бюллетеней в отдельных территориях может достигать 8.

8) особенности подсчета голосов избирателей в участковых избирательных комиссиях:

суммирование данных по страницам списка избирателей осуществляется отдельно по каждым выборам:

непосредственный подсчет голосов избирателей осуществляется отдельно по каждым

выборам.

Таким образом, совмещение выборов требует совершенствования избирательного законодательства:

1) *унификация* Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в части сроков совершения избирательных действий, порядка проведения предвыборной агитации;

2) *освободить от сбора подписей избирателей кандидатов на муниципальных выборах при условии числа избирателей в избирательном округе менее 5 тысяч* (статья 35.1 Федерального закона об основных гарантиях). Как правило, на муниципальных выборах количество подписей избирателей, которое необходимо представить кандидату для регистрации составляет 10 (максимальное – 14). Сбор такого количества подписей не требует ни финансовых, ни значительных временных затрат. Кандидату, которому отказали в регистрации в связи с недостаточным количеством подписей избирателей не составляет особого труда вновь выдвинуться и снова собрать 14 подписей (как правило, среди родственников, соседей). Вместе с тем, избирательные комиссии в любом случае должны соблюдать всю процедуру проверки подписей избирателей (через ГАС «Выборы», посредством запросов в миграционную службу, экспертиза, составлять ведомость проверки подписей, итоговый протокол). В связи с чем предлагается шире использовать возможность устанавливать в законодательстве субъектов заявительный порядок регистрации кандидатов, предусмотренный пунктом 17 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях ...».

Также при проведении муниципальных выборов возникает проблема оплаты изготовления подписных листов в случае, когда предполагается незначительное количество подписей избирателей (использование одного-двух подписных листа). В соответствии с требованиями пункта 5 статьи 37 Федерального закона «Об основных гарантиях...» сбор подписей на муниципальных выборах начинается со дня, следующего за днем уведомления избирательной комиссии о выдвижении кандидата (т.е. возможность сбора подписей не связана с оплатой изготовления подписных листов). Кроме того, в соответствии с частью 1 статьи 58 указанного Закона при проведении выборов в органы местного самоуправления создание кандидатом избирательного фонда необязательно при условии, что число избирателей в избирательном округе не превышает пяти тысяч и финансирование кандидатом своей избирательной кампании не производится. В связи с приведенными нормами права возникает вопрос, должны ли быть в таком случае признаны недействительными подписи избирателей (как правило, их всего требуется 10, максимальное – 14), представленные для регистрации, если изготовление подписного листа не оплачено (например, подписной лист изготовлен самостоятельно кандидатом на собственном оборудовании, либо получен как образец в ИКМО, либо из методических рекомендаций кандидатом сделана копия)? Судебная практика (Бердский городской суд, Новосибирский областной суд) допускает возможность не оплачивать в вышеприведенном случае изготовление подписного листа и отказывает в удовлетворении требования о признании таких подписей недействительными.

Полагаем возможным рекомендовать на законодательном уровне предусмотреть *освобождение от оплаты изготовления подписных листов кандидатов на муниципальных выборах при условии числа избирателей в избирательном округе менее 5 тысяч и несоздании кандидатом избирательного фонда;*

3) на выборах депутатов представительных органов сельских поселений кандидат, выдвинутый политической партией, освобожденный от сбора подписей избирателей, не обязанный в силу пункта 9 статьи 59 Федерального закона «Об основных гарантиях...» представлять первый финансовый отчет, при отсутствии у кандидата изменений в сведениях о себе, представленных им при выдвижении, на регистрацию в соответствии с требованиями пункта 1 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях...» и Закона субъекта РФ

(Закона Новосибирской области) не представляет каких-либо документов. В этой связи у избирательной комиссии, которая обязана принять решение о регистрации кандидата, возникает проблема, с какого момента считать такого кандидата представившим документы на регистрацию с целью соблюдения установленного пунктом 18 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях...» срока для проверки порядка выдвижения кандидата и принятия решения о его регистрации (отказе в регистрации). *В этой связи предлагается законодательно установить, что такой кандидат в срок, установленный законом для представления документов для регистрации кандидата, оповещает соответствующую избирательную комиссию о соответствующих обстоятельствах путем представления письменного заявления;*

4) *предусмотреть возможность внесения изменений в схему одномандатных избирательных округов* в связи со строительством новых жилмассивов в пределах избирательного округа с новыми адресами, которые не входят в описание существующей схемы одномандатного избирательного округа. Действующее избирательное законодательство никаким образом не регулирует порядок внесения изменений в описание схемы округов. Однако, избиратели, имеющие место регистрации во вновь построенном доме на территории одномандатного избирательного округа включаются в списки избирателей и обладают активным избирательным правом на данном округе, при этом, такой дом в описание схемы округа не входит;

5) *новелла избирательного законодательства о порядке использования в агитационных материалах изображений физических лиц вызвала серьезные затруднения при ее применении.* В связи с чем, предлагается исключить запрет на использование в агитационных материалах изображений физических лиц, установить возможность использования изображений физических лиц (за исключением лиц, не достигших 18 лет) с письменного согласия указанных лиц.

***О некоторых вопросах совершенствования
избирательного законодательства -
формирование избирательных округов
при подготовке и проведении муниципальных выборов;
муниципальные служащие в составах
муниципальных избирательных комиссий***



Дроздов Виталий Александрович,
председатель

постоянной комиссии по городскому самоуправлению
Красноярского городского Совета депутатов

Первый вопрос касается схемы одномандатных избирательных округов. Речь не идет о том, что ее нужно полностью пересмотреть или перерисовывать графическое изображение. Нет. Но, корректировка требуется и не только потому что изменяется численность избирателей, но и потому что город растет, развивается, появляются новые микрорайоны, срываются и сносятся дома.

С момента принятия схемы одномандатных избирательных округов прошло три избирательных кампании: выборы депутатов Красноярского городского Совета депутатов (2013г.), выборы Губернатора Красноярского края (2014г.) и выборы депутатов Государственной Думы РФ и депутатов Законодательного Собрания Красноярского края (2016г.). Как изменилась численность в одномандатных избирательных округах за период 2012 - 2016 гг. видно по таблице:

| Номер одномандатного избирательного округа | Процент от среднего значения в округе - 40505 избирателей в 2012 г. | | |
|---|--|---------------|---------------|
| | в 2013 г. | в 2014 г. | в 2016 г. |
| 1 | 106,96 | 102,58 | 102,02 |
| 2 | 105,44 | 102,22 | 101,22 |
| 3 | 92,96 | 93,88 | 94,52 |
| 4 | 102,43 | 99,84 | 101,06 |
| 5 | 101,30 | 95,13 | 97,07 |
| 6 | 105,34 | 105,56 | 112,68 |
| 7 | 103,78 | 102,14 | 101,81 |
| 8 | 90,26 | 88,36 | 99,89 |
| 9 | 99,83 | 100,94 | 103,33 |
| 10 | 94,00 | 95,74 | 101,35 |
| 11 | 88,07 | 87,22 | 87,32 |
| 12 | 92,92 | 95,45 | 94,97 |
| 13 | 99,48 | 104,39 | 116,04 |
| 14 | 93,24 | 94,47 | 100,26 |
| 15 | 108,38 | 106,05 | 104,97 |
| 16 | 104,98 | 103,47 | 104,96 |
| 17 | 108,64 | 111,07 | 113,51 |
| 18 | 99,39 | 101,18 | 109,93 |

В городе Красноярске одномандатные избирательные округа описаны с помощью адресации, т.е. адреса избирателей приписаны к тому или иному избирательному округу.

Например, если в схеме указано только наименование улицы без указания домов, то это значит, что вся улица входит в избирательный округ. Иногда с вводом новых домов ули-

ца продлевается и получается, что улица, которая до этого момента входила в границы одного избирательного округа, фактически оказывается в двух избирательных округах. Это влечет неточности в описательной части схемы одномандатных избирательных округов.

Сейчас нет правовых механизмов, чтобы исправить такие и подобные ситуации. Поэтому по данному вопросу, на мой взгляд, необходимо, пользуясь возможностями нашей ассоциации, выйти с инициативой внести изменения в закон, который бы регламентировал внесение изменений в описание границ одномандатных избирательных округов. Я думаю, логично вносить уточнения в границы округов перед назначением очередных выборов в органы местного самоуправления, чтобы учитывать изменения численности избирателей и изменения, касающиеся адресации в одномандатных избирательных округах.

Второй вопрос, с которым Красноярскому городскому Совету депутатов придется столкнуться в будущем – это статус члена избирательной комиссии муниципального образования (далее—ИКМО).

Согласно статье 2 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) к лицам, замещающим муниципальную должность, относятся члены избирательной комиссии муниципального образования, действующей на постоянной основе и являющейся юридическим лицом, с правом решающего голоса. Названная норма не предусматривает оговорки, что этот статус имеют только члены комиссии, работающие на постоянной (штатной) основе.

Аналогичная норма содержится в части 2 статьи 1 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 25-ФЗ), указывающей на статус членов избирательных комиссий муниципальных образований с правом решающего голоса как лиц, замещающих муниципальные должности, вне зависимости от факта осуществления ими полномочий на постоянной (штатной) или непостоянной основе.

Из буквального толкования законоположений можно сделать вывод, что все члены избирательных комиссий муниципальных образований с правом решающего голоса, вне зависимости от места работы, службы являются лицами, замещающими муниципальные должности.

Мы должны включить в состав ИКМО представителей политических партий и общественности. Есть в законодательстве ограничения по численности муниципальных служащих – не более $\frac{1}{2}$. Замечательное ограничение.

Учитывая эти требования закона мы не сможем в будущем делегировать муниципальных служащих в состав ИКМО. Более того, получается, что мы можем включать в состав либо безработных пенсионеров, либо людей, живущих на сбережения, либо вообще безработных. В действительности, с учетом толкования законодательства, получается 100%-ный запрет на вхождение в состав ИКМО муниципальных служащих.

Красноярский горсовет делегировал в нынешний состав Избирательной комиссии города Красноярска квалифицированных, опытных муниципальных служащих, которые оказывают неоценимую помощь в работе избирательной комиссии (думаю А. Г. Лисовская, председатель городской комиссии, это подтвердит).

Действующее законодательство Российской Федерации предусматривает ряд ограничений в отношении лиц, замещающих муниципальные должности. Эти ограничения, при условии отнесения к лицам, замещающим муниципальные должности всех членов избирательных комиссий муниципальных образований с правом решающего голоса, фактически препятствуют нормальному осуществлению полномочий комиссий, так как члены муниципальных избирательных комиссий, являющиеся муниципальными служащими и лицами, занимающимися иной оплачиваемой деятельностью, обязаны сложить полномочия и комиссии могут остаться в неправомочном составе.

Так, в силу пункта 15 статьи 29 Федерального закона № 67-ФЗ указанные лица не мо-

гут замещать другие должности в органах государственной власти, государственных органах, органах местного самоуправления, заниматься предпринимательской и другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности.

В составе избирательных комиссий есть и предприниматели, и муниципальные служащие, и другие категории граждан. Следует вывод, что члены избирательных комиссий муниципальных образований с правом решающего голоса не имеют права работать в иных организациях, учреждениях, заниматься иной оплачиваемой деятельностью. При этом бюджеты муниципалитетов не имеют достаточных финансовых возможностей содержать весь состав комиссии. Как правило, на штатной основе работают председатель и секретарь избирательной комиссии.

Кроме того, согласно статье 14 Федерального закона № 25-ФЗ к запретам, связанным с прохождением муниципальной службы, муниципальному служащему запрещается замещать должность муниципальной службы в случае избрания или назначения на муниципальную должность. Названный запрет с учетом того, что все члены избирательных комиссий муниципальных образований с правом решающего голоса – это лица, замещающие муниципальные должности не согласуется со статьей 22 Федерального закона № 67-ФЗ, допускающего, что муниципальные служащие могут составлять не более одной второй от общего числа членов избирательной комиссии муниципального образования.

Из этого делается вывод, что муниципальным служащим фактически запрещено осуществлять полномочия членов избирательных комиссий муниципального образования с правом решающего голоса. Это явное противоречие в законодательстве, приводит к тому, что в составах всех избирательных комиссий, кроме муниципальных могут входить муниципальные служащие.

На основании вышеизложенного, предлагаем внести дополнения, уточняющие статус члена избирательной комиссии муниципального образования: в пункт 15 статьи 29 Федерального закона № 67-ФЗ; в часть 1 статьи 2 Федерального закона № 131-ФЗ в отношении члена избирательной комиссии муниципального образования с правом решающего голоса, добавив фразу «работающий в комиссии на постоянной (штатной) основе».

***Практические аспекты
избирательного процесса в условиях совмещения выборов.
Преимущества и противоречия
(на примере города Новокузнецка)***

Ершова Ольга Степановна,
председатель
муниципальной избирательной комиссии
Новокузнецкого городского округа



Особенности организации и проведения выборов в территориальном разрезе имеют свои особенности и черты, позволяющие как в целом описать факторы и условия организации выборов на конкретной территории, так и выделить те особые черты, присущие ей индивидуально.

Система избирательных комиссий, действующих в Новокузнецком городском округе, построена в полном соответствии с законами «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Законами Кемеровской области «О выборах в органы местного самоуправления в Кемеровской области», «О местном референдуме», «Об избирательных комиссиях, комиссиях референдума в Кемеровской области» и Уставом Новокузнецкого городского округа, и включает в себя следующие элементы:

Муниципальная избирательная комиссия Новокузнецкого городского округа (далее - МИК НГО);

Территориальные избирательные комиссии (далее – ТИК), образованные в каждом из шести административных районов города: Заводском, Кузнецком, Куйбышевском, Центральном, Орджоникидзевском и Новоильинском. В период подготовки и проведения основных выборов депутатов Новокузнецкого городского Совета народных депутатов (далее – НГСНД), прошедших в единый день голосования 2016 года, на ТИКи были возложены полномочия 18 окружных избирательных комиссий (далее – ОИК) по количеству одномандатных избирательных округов, образованных на территории города в соответствии со схемой, утвержденной НГСНД в марте 2016 года на 10-летний срок.

Участковые избирательные комиссии (далее – УИК) – 212 комиссий.

Муниципальная избирательная комиссия города Новокузнецка (с 2015 года - Новокузнецкого городского округа) сформирована Городским собранием на постоянной основе с 01.02.2001 г. Имеет статус юридического лица.

Свою деятельность МИК НГО осуществляет в соответствии с Положением о МИК НГО, утвержденным Решением Новокузнецкого городского Совета народных депутатов 7 апреля 2015 г. № 3/38. Данное Положение определяет статус, состав, компетенцию, полномочия, порядок формирования, расформирования, организации и обеспечения деятельности Муниципальной избирательной комиссии Новокузнецкого городского округа при подготовке и проведении выборов в органы местного самоуправления Новокузнецкого городского округа, местного референдума, голосования по отзыву Главы города Новокузнецка и депутата Новокузнецкого городского Совета народных депутатов, а также голосования по вопросам изменения границ Новокузнецкого городского округа и преобразования городского округа.

В ее состав входит 12 членов с правом решающего голоса, двое из которых работают на штатной основе (председатель и секретарь).

Состав Муниципальной избирательной комиссии утверждается решением городского Совета народных депутатов на основе предложений политических партий, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в Государствен-

ной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, Совете народных депутатов Кемеровской области; политических партий, выдвинувших списки кандидатов, которым переданы депутатские мандаты в соответствии с Законом Кемеровской области «О выборах депутатов Совета народных депутатов Кемеровской области»; предложений других политических партий и иных общественных объединений; предложений избирательных объединений, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в городском Совете народных депутатов; предложений собраний избирателей по месту жительства, месту работы, службы, учебы; а также предложений Муниципальной избирательной комиссии предыдущего состава; Избирательной комиссии Кемеровской области.

МИК НГО организует свою деятельность в соответствии с Регламентом МИК, который регулирует порядок и правила ее работы, с планами работы, период планирования при этом представляет собой полугодовой интервал.

Основными направлениями деятельности Комиссии являются: осуществление контроля за соблюдением избирательных прав граждан г. Новокузнецка при подготовке и проведении выборов депутатов Совета народных депутатов и Главы города, обеспечение реализации мероприятий, связанных с подготовкой и проведением выборов, оказание правовой, методической, организационной помощи участковым, окружным, территориальным избирательным комиссиям, повышение правовой культуры участников избирательного процесса, обучение организаторов избирательного процесса и т.д.

Кроме текущих вопросов (планирование, исполнение календарного плана мероприятий по организации и проведению выборов депутатов НГСНД и Главы города) на заседаниях МИК НГО рассматривались следующие вопросы:

О повышении правовой культуры молодежи, активизации ее участия в избирательном процессе и роли в этом МИК;

О работе МИК г. Новокузнецка по повышению правовой культуры избирателей и организаторов выборов;

О программе обучения организаторов выборов;

Об организации и осуществлении государственной регистрации (учета) избирателей, проживающих на территории г. Новокузнецка, работы по составлению и уточнению списков избирателей при проведении избирательных кампаний и другие.

Но, конечно, заниматься повышением правовой культуры избирателей только избирательным комиссиям, какого бы уровня они ни были, невозможно. Поэтому МИК НГО осуществляет эту работу в тесном сотрудничестве с различными подразделениями Администрации города: Комитетом образования и науки, Комитетом по делам молодежи, ВУЗами, школами и библиотеками города, городскими молодежными центрами.

Особое внимание уделяется вопросам систематической, а не только в период выборов, подготовки членов комиссий разных уровней. Здесь используются такие формы обучения, как семинары-совещания, круглые столы, дискуссии, решение ситуационных задач, ролевые игры и другие.

Последовательно и целенаправленно ведется учеба членов участковых избирательных комиссий, на плечи которых падает основная нагрузка. Они должны досконально знать все основные документы о выборах и уметь быстро и четко применять свои знания в конкретных, часто нестандартных ситуациях. Большую помощь здесь оказывает «Рабочий блокнот члена избирательной комиссии», учебный фильм о работе участковой комиссии в день выборов и при подведении итогов голосования и другие учебно-методические материалы и разъяснения, подготовленные Центризбиркомом, ИККО.

МИК НГО к выборам депутатов НГСНД 18 сентября 2016 года в помощь нижестоящим избирательным комиссиям и другим участникам избирательного процесса разработала ряд методических рекомендаций, разбив их укрупнено в зависимости от основных этапов работы УИК:

Брошюра «Работа с открепительными удостоверениями»

Брошюра «Подготовка участковой избирательной комиссии к работе на выборах»

Брошюра «Работа участковой избирательной комиссии в день предшествующий голосанию и в день голосования»

Брошюра «Ответственность за нарушение избирательного законодательства»

Буклет «Памятка наблюдателю»

Существенное место в процессе обучения отводится анализу правонарушительных избирательных технологий на всех этапах подготовки и проведения выборов.

В 12 октября 2007 года Постановлением №4/42-IV Избирательной комиссии Кемеровской области на базе Муниципальной избирательной комиссии сформирована Базовая избирательная комиссия города Новокузнецка, которая образуется с целью повышения эффективности процесса обучения организаторов выборов (референдумов), подготовки резерва кадров для работы в системе избирательных комиссий, комиссий референдума различных уровней, подготовки обучающихся и иных методических материалов, координаций деятельности ТИК г. Новокузнецка в ходе федеральных, областных выборов по вопросам обучения организаторов выборов, участников избирательного процесса.» Базовая избирательная комиссия г. Новокузнецка координирует работу всех ТИК НГО. В ее функции входит:

Организация обучения организаторов выборов: членов ТИК, председателей, членов ОИК, председателей центров содействия выборам, руководителей, членов штабов политических партий, представителей СМИ, бухгалтеров ТИК, председателей СТОСов, руководителей учреждений культуры и др.

Консультирование вышеперечисленных категорий организаторов выборов.

Подготовка необходимых методических рекомендаций, пособий для организаторов выборов, участников избирательного процесса.

Проведение стажировок начинающих председателей, секретарей ТИК, ОИК.

Изучение и обобщение опыта работы ТИК, ОИК, УИК, клубов молодых избирателей, учреждений культуры, общественных организаций по повышению правовой культуры избирателей.

Проведение "открытых" мероприятий.

Проведение конкурса на лучшие УИК.

Организация, координация, оказание методической помощи клубам молодых избирателей, учреждениям культуры, молодежным, общественным организациям в повышении правовой культуры избирателей.

Муниципальная избирательная комиссия проводит обучение не только организаторов избирательного процесса (членов территориальных, окружных, участковых комиссий), участников избирательного процесса (кандидатов, доверенных лиц кандидатов и политических партий, уполномоченных представителей инициативных групп, наблюдателей), но и категории лиц, оказывающих избирательным комиссиям помощь в работе с избирателями, в организации выборов: представители правоохранительных органов, средств массовой информации, руководители образовательных учреждений, культуры, высших учебных заведений, советов территориального общественного самоуправления.

Для решения этих задач МИК НГО:

проводит обучение (программа обучения разрабатывается на каждую выборную кампанию, для каждой категории; разработана и выполняется программа повышения правовой культуры избирателей, организаторов выборов на период между выборами);

осуществляет подготовку и издание методических материалов в дополнение к материалам, издаваемым Центральной избирательной комиссией и Избирательной комиссией Кемеровской области (пакеты документов, необходимых для выдвижения кандидатов в депутаты, памятки для доверенных лиц кандидатов в депутаты, для журналистов, участвующих в освещении выборов и т.п.);

обобщает и распространяет опыт работы избирательных комиссий, вузов, общественных организаций по вопросам обучения организаторов выборов, молодежи и другим вопросам (издание «Вестник муниципальной избирательной комиссии №1, №2», рассмотрение на заседании муниципальной избирательной комиссии таких вопросов, как «О ведении делопро-

изводства в территориальных избирательных комиссиях г. Новокузнецка», «О взаимодействии избирательных комиссий г. Новокузнецка с учреждениями культуры», «О развитии клубов молодых избирателей в г. Новокузнецке» и т.д.;

оказывает консультативно-методическую помощь всем участникам избирательного процесса различных уровней (в том числе через страницу муниципальной избирательной комиссии на сайте администрации г. Новокузнецка).

Вопросы координации деятельности избирательных комиссий, учреждений и организаций, работающих с избирателями, являются составляющей частью деятельности муниципальной избирательной комиссии как базовой избирательной комиссии.

За время работы Муниципальной избирательной комиссии Новокузнецкого городского округа проведено 11 избирательных кампаний муниципального уровня:

Выборы Главы города Новокузнецка 2001, 2006, 2010, 2013 гг.,

Выборы депутатов Новокузнецкого городского Совета народных депутатов 2001, 2006, 2011, 2016 гг.,

Дополнительные выборы депутатов Новокузнецкого городского Совета народных депутатов 2004, 2010, 2014 гг.

Принято участие в подготовке и проведении выборов регионального и федерального уровней как базовой избирательной комиссии в 10 избирательных кампаниях:

Выборы Президента Российской Федерации 2004, 2008, 2012 гг.,

Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ 2003, 2007, 2011 гг.,

Выборы депутатов Совета народных депутатов Кемеровской области 2008, 2013 гг.,

Выборы Губернатора Кемеровской области 2001, 2015 гг.

Итак, опыт функционирования избирательной комиссии муниципального образования в условиях совмещения выборов различного уровня позволяет говорить о следующих преимуществах и недостатках этого процесса:

а) преимущества:

- параллельная организация выборов разного уровня на одной территории позволяет оптимизировать расходы на организацию этого процесса за счет единовременного решения организационных вопросов;

- закрепление избирательной комиссии муниципального образования в качестве базовой в пределах городского округа позволяет согласовывать единообразные действия в вопросах взаимодействия со средствами массовой информации городского округа, правоохранительными органами, политическими партиями;

- организация работы «горячей линии» на уровне муниципального образования позволяет сократить сроки рассмотрения обращений заявителей, а также централизованно координировать этот процесс;

- экономия бюджетных средств муниципального образования за счет полного размера дополнительной оплаты труда на федеральных выборах и размера дополнительной оплаты труда выборов местного уровня в процентном соотношении (50-60%);

- возможность профессионального и оперативного сопровождения официального сайта избирательной комиссии муниципального образования с учетом коротких сроков обнародования решений комиссии, а также предоставление такой возможности территориальным комиссиям;

- единообразие в ведении делопроизводства, контроль и координация сохранности документов избирательных комиссий до сдачи в архив;

б) недостатки:

- формирование и утверждение схемы одномандатных избирательных округов на 10-летний период и законодательный запрет на внесение изменений в нее представляется не в полной мере соответствующим реалиям времени (так, утвержденная в марте 2016 года схема округов города Новокузнецка потребовала внесения первых изменений в июне 2016 года);

- отличия в сроках избирательных процедур на совмещаемых выборах усложняют их

практическое применение и увеличивают необходимость координации и разъяснения их участникам избирательного процесса;

- объективные расхождения между нормативно-правовыми актами федерального и муниципального уровня, порождающие несогласованность в действиях участников избирательного процесса;

- затруднительное разрешение вопроса о софинансировании расходов на печатную продукцию за счет средств федерального и местного бюджета (неиспользование возможности изготовления информационных плакатов одного вида с указанием наименования выборов различного уровня);

- в случае увеличения численного состава участковой избирательной комиссии за счет совмещения выборов уровень оплаты труда таких членов УИК является относительно низким;

- пятилетний срок полномочий участковых избирательных комиссий порождает сложности в ведении личных дел членов участковых комиссий, подверженных значительным изменениям по объективным причинам, а также необходимость постоянного контроля накопления и движения документов в указанном разрезе и, как следствие, отсутствие единого документа в окончательной форме (именно как документа).

Изучение практики работы по организации выборов показало, что осуществление мер, связанных с необходимостью повышения квалификации организаторов выборов положительным образом сказывается на качестве их работы: значительно сократилось количество жалоб и обращений в муниципальную избирательную комиссию по поводу нарушений избирательного права, а обращения в суд не находят там положительного решения.

Практика федеральных, региональных, местных выборов показала необходимость внимательного отношения к повышению правовой культуры представителей политических партий и общественных объединений, кандидатов, их доверенных лиц, наблюдателей, представителей СМИ.

В городе с численностью избирателей более 420 тысяч человек, с административным делением на шесть районов неизбежно встает вопрос о координации действий территориальных, окружных, избирательных комиссий, организующих выборы различных уровней.

Библиографический список

Федеральный закон РФ от 12.06.2002 №67-ФЗ «О гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (в ред. от 05.04.2016).

Закон Кемеровской области от 30.05.2011 № 54-ОЗ «О выборах в органы местного самоуправления в Кемеровской области» (в ред. от 08.07.2016).

Закон Кемеровской области от 07.02.2013 № 1-ОЗ «Об избирательных комиссиях, комиссиях референдума в Кемеровской области» (в ред. от 26.11.2015).

Устав города Новокузнецка (Постановление Новокузнецкого городского Совета народных депутатов от 07.12.2009 № 11/117, в редакции от 30.09.2015 N 9/97).

Положение о Муниципальной избирательной комиссии Новокузнецкого городского округа (Решение Новокузнецкого городского Совета народных депутатов от 07.04.2015 г. № 3/38, в редакции от 01.06.2016).

Вестник Муниципальной избирательной комиссии г. Новокузнецка. (авторский коллектив Юрченко С.М, Синельникова Н.В.) Выпуск № 1, 2006.

Вестник Муниципальной избирательной комиссии г. Новокузнецка. Работа с молодежью. (авторский коллектив Юрченко С.М, Синельникова Н.В.) Выпуск № 2, 2008.

Вестник Муниципальной избирательной комиссии г. Новокузнецка (авторский коллектив Юрченко С.М, Синельникова Н.В.) Выпуск № 3, 2008.

Вестник Муниципальной избирательной комиссии г. Новокузнецка. (авторский коллектив Ершова О.С., Упорова Л.В.) Выпуск № 7, 2016.



***О практике взаимодействия
Новосибирской городской
муниципальной избирательной комиссии и
Избирательной комиссии Новосибирской области***

Краткая Тамара Геннадьевна,
председатель Новосибирской городской
муниципальной избирательной комиссии

Добрый день, уважаемые коллеги!

Я рада знакомству с вами, так как отработала в качестве председателя всего один год, хотя в избирательной системе с 1989 года. Встречи на секции АСДГ по вопросам организации муниципальных выборов, стали доброй традицией, искренне надеюсь, что они полезны для всех и будут иметь продолжение.

Мое выступление будет отличаться от предыдущих, так как его тема - о взаимодействии муниципальной и субъектовой избирательных комиссий, сегодня еще не обсуждалась. Я постараюсь на примере мероприятий рассказать об основных направлениях нашей совместной деятельности.

Свое выступление я поделила на две части:

- это период подготовки и проведения выборов;
- и межвыборный период в рамках повышения правовой культуры.

Позитивный опыт взаимодействия городской и областной избирательных комиссий Новосибирской области сложился на протяжении последних пяти лет, поэтому информировать буду о работе обоих председателей, в том числе Ольги Анатольевны. Взаимодействие проявляется не только в оказании вышестоящей областной комиссией практической и методической помощи при проведении муниципальных избирательных кампаний, но также и избирательная комиссия столицы региона оказывает активное содействие в проведении региональных и федеральных кампаний, например, председатель городской комиссии одновременно является членом Избирательной комиссии Новосибирской области.

В связи с этим входит в составы:

Контрольно-ревизионной службы;

Рабочей группы по информационным спорам, по предварительному рассмотрению жалоб. И по сложившейся практике председатель выступает либо в роли эксперта, либо оказывает содействие в подготовке документов и решений.

В период избирательной кампании председатель входит в состав Рабочей группы по приему и проверке избирательных документов, представляемых кандидатами, в зависимости от уровня выборов, в этом году - на выборах депутатов Государственной Думы. Также председатель входит в рабочую группу по приему протоколов об итогах голосования от территориальных избирательных комиссий.

А при проведении выборов в муниципальных образованиях области, в сельских поселениях, особенно это межвыборный период, оказывали методическую и консультационную помощь соответствующим муниципальным и территориальным избирательным комиссиям с выездом на место.

Председатель, заместитель и секретарь городской муниципальной избирательной комиссии, а также сотрудники аппарата систематически принимают участие в мероприятиях по обучению организаторов выборов, территориальных, участковых избирательных комиссий и в качестве выступающих, и в качестве слушателей.

Это относится и к совещаниям с представителями политических партий, иных общественных объединений, с представителями средств массовой информации по вопросам участия в избирательных кампаниях и разъяснения избирательного законодательства. Обуче-

ния и совещания проводятся, как с приглашением в комиссию, так и в режиме видеоконференций, проводимых избирательной комиссией. Кроме этого постоянно принимаем участие в видеоконференциях, проводимых ЦИК. Как пример, по темам - избирательные споры, о практике взаимодействия с органами государственной власти, с уполномоченными по правам человека в субъектах, по другим вопросам подготовки и проведения выборов.

Также председатель вместе с заместителем входят в состав Рабочей группы по взаимодействию избирательной комиссии области с региональными организациями граждан с ограниченными возможностями, то есть инвалидами. На этом остановлюсь немного подробнее. Наряду с тем, что трафареты для заполнения бюллетеней для слабовидящих и плакаты с крупным шрифтом и другие средства и оборудование стали неотъемлемой частью избирательных участков в Новосибирске, однако городская и областная комиссии в поиске новых технологий.

Как пример, городская избирательная комиссия приняла участие в конце августа текущего года в общегородском форуме «Город безграничных возможностей. Доступная среда». Комиссия совместно с Новосибирской областной специальной библиотекой для незрячих и слабовидящих экспонировала стенд с тактильным аудиовизуальным модулем. Данная инновационная технология совмещает в себе рельефную графику, речевые информационные сообщения, которые связаны с конкретным избирательным участком. Стенд создан в интерактивном информационном режиме в нашей стране впервые и за счет средств Избирательной комиссии Новосибирской области. В общей сложности задействовано четыре модуля, работаем и совершенствуемся с 2014 года.

Мая Владимировна имела возможность познакомиться с первыми разработками.

Активно и целенаправленно совместно с областью работаем с отраслевыми службами по организации безбарьерной среды - это обустройство и ремонт входных групп, снабжение их пандусами в полном соответствии со СНиПами, а также применение специального оборудования.

И еще об одном факте нашего взаимодействия. На нынешних выборах депутатов Государственной Думы члены городской избирательной комиссии сопровождали международных наблюдателей миссии стран СНГ и Белоруссии на избирательных участках города Новосибирска, которые ознакомились в том числе с работой тактильных модулей.

Кроме того, члены городской избирательной комиссии работали в день голосования на избирательных участках.

Другое важное направление в деятельности избирательных комиссий всех уровней - это повышение уровня правовой культуры избирателей, обучение организаторов выборов. Этим полноценно можно заниматься именно в межвыборный период. Работа должна носить комплексный системный характер, рассчитанный на все группы избирателей и в первую очередь на молодежь с целью формирования новой культуры и взглядов.

Помимо традиционных форм, таких как проведение консультаций, семинаров, совещаний председатель городской комиссии входит в состав и принимает участие в работе Совета при Губернаторе Новосибирской области по вопросам повышения правовой культуры, а также в работе Методического центра Избирательной комиссии Новосибирской области.

Кроме того, вхожу в научно-методический совет при областной комиссии и в редакционный совет по изданию Вестника Избирательной комиссии Новосибирской области.

Особое место занимает работа с молодыми и будущими избирателями. Мы постоянно совместно с областной комиссией находимся в поиске и применении новых форм.

Как показывает практика, наименее активной возрастной группой избирателей является молодежь с 25 лет. Условно мы дифференцируем эту группу избирателей на молодых (от 18 до 35 лет) и будущих (до 18 лет).

Городская и областная избирательные комиссии, молодежные избирательные комиссии города и области приняли участие в выставке «Учебная Сибирская ярмарка - 2016» «Дни профориентации в Новосибирской области» организатором которой выступило Мини-

стерство образования, науки и инновационной политики.

Посетителям выставки предлагалось поучаствовать в опросе, подготовленном для двух групп граждан, которые достигли 18 летнего возраста, и для тех, кто только приобретет активное избирательное право в ближайшем будущем. Участие в опросе осуществлялось с использованием комплекса обработки избирательных бюллетеней (КОИБ). Всего в опросе приняло участие 425 человек, из них 179 совершеннолетние, остальные 246 несовершеннолетние.

В первой группе 67 % респондентов ответили, что посетят грядущие выборы депутатов Государственной Думы, остальные 33 % опрашиваемых ответили, что не придут на избирательные участки в этом году.

После этого мы провели анализ по возрастным категориям среди молодежи, принявшей участие в выборах, который показал, что среди впервые голосующих явка составила 50 %, до 25 лет – 20 %, от 26 до 30 лет – 17,5 %, при том, что средняя явка на выборах составила 38 %.

А вот еще один анализ над которым следует задуматься. По результатам опроса, проведенного Агентством поддержки молодежных инициатив и молодежными избирательными комиссиями города, молодые избиратели выделяют четыре основных причины, по которым не идут голосовать. Каждую из этих причин выделяют не менее 40% респондентов:

47 % - отсутствие интереса молодежи к политике;

43 % - неверие молодежи в честность выборов;

43 % - неверие в то, что выборы реально влияют на жизнь страны, области, города;

42 % - считают, что результаты выборов слишком предсказуемы, все заранее знают, какая партия победит.

В связи с этим с целью повышения электоральной активности, развития политической грамотности молодежи и формирования представления о механизме организации и проведения демократических выборов, как пример, совместно с Управлением молодежной политики министерства региональной политики Новосибирской области и Сибирским институтом управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при президенте Российской Федерации, городской избирательной комиссией проведена III интеллектуальная игра-симулятор «Честные выборы» среди студентов высших учебных заведений города Новосибирска, в которой приняли участие 15 команд из 9 вузов.

В совместной работе города и области по повышению правовой культуры городская избирательная комиссия использует инновационные и современные методы и формы работы.

Например, Молодежная избирательная комиссия города совместно с Молодежной избирательной комиссией области участвовала в организации и проведении основных, а затем и дополнительных выборов в молодежный парламент Новосибирской области. Примечательность в том, что выборы проходили максимально приближенными к избирательному законодательству, прямым и тайным голосованием.

Как результат, более 30 % членов молодежных комиссий в качестве организаторов приняли участие в прошедших выборах - вошли в составы территориальных и участковых избирательных комиссий с правом решающего голоса, являлись наблюдателями, назначенными либо кандидатами, либо избирательными объединениями.

На протяжении последних двух лет осуществляется информирование молодежи о событиях города и области на официальных страницах социальных сетей «ВКонтакте», «Одноклассники», «Facebook». Например, весь декабрь 2015 года проводился самый массовый интернет-конкурс на знание избирательного права и истории местного самоуправления Новосибирска. Всего было размещено 20 постов-загадок в группе «Типичный Новосибирск», поступило более 35 000 ответов участников группы. Средней возраст участников составил 25 лет.

Совместно с Министерством труда, занятости и трудовых ресурсов Новосибирской области и Комитетом по делам молодежи мэрии города Новосибирска в этом году была орга-

низована «Школа молодого избирателя» для студентов средне специальных учебных заведений, тем самым была охвачена группа молодых и будущих избирателей для которых подобные мероприятия проводятся впервые. ШМИ-2016 проходила в несколько этапов, в форме лекций, тестирования, второй этап - это выборы органов студенческого самоуправления, и одним из самых ярких этапов стала современная, популярная у молодежи, форма мероприятия - квест-игра по избирательному праву.

Кроме этого в рамках проекта «Школа молодого избирателя» в школах города проводились ролевые игры «Выборы», с помощью такой игры избирались реальные руководители школьного самоуправления. Процедура голосования на школьных избирательных участках также была максимально приближена к реальной.

Второй раз, 18 сентября 2016 года состоялся конкурс фотографий селфи «Я иду на выборы», который проводился Избирательной комиссией Новосибирской области совместно с городской и молодежными избирательными комиссиями, в котором приняли участие более 290 человек.

Стало традицией проводить совместно форумы молодежи. Все они посвящены знакомству, практической деятельности молодежных избирательных комиссий. В ходе форума проходят встречи с молодыми представителями политических партий, депутатами, политологами и ведущими учеными-экспертами в области избирательного права. В конце октября был организован III региональный форум молодежных избирательных комиссий, в рамках которого провели уже понравившуюся квест-игру «Выборы», где приняли участие более 80 человек. Как результат - избран президент форума.

Словом, повышение правовой культуры избирателей, профессиональная подготовка организаторов выборов - это важный и достаточно объемный раздел работы избирательных комиссий муниципальных образований. Сегодня я не стремилась вас чем - то удивить, но подчеркну, что, объединившись с избирательной комиссией области включившись в подготовку и проведение мероприятий, мы достигаем наибольшей эффективности.

Так, в декабре 2016 года у нас запланировано еще одно совместное мероприятие - это масштабный форум студентов, посвященный Дню Конституции.

И в заключении своего выступления хотела бы остановиться на двух вопросах, с которыми мы впервые столкнулись при проведении дополнительных выборов депутата Совета депутатов города Новосибирска в единый день голосования 18 сентября 2016 года.

Первое. О предоставлении помещений для голосования. У нас возник вопрос о необходимости заключения договоров безвозмездной аренды помещений, находящихся в федеральной и областной собственности (вузы, ссузы, Дома культуры и другие).

Статья 20 пункт 16 «Федерального закона «Об основных гарантиях...» -

государственные органы, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения, а также их должностные лица обязаны оказывать комиссиям содействие в реализации их полномочий, в частности на безвозмездной основе предоставлять необходимые помещения....

Статья 61 пункт 1 Федерального закона «Об основных гарантиях...» - помещение для голосования безвозмездно предоставляется в распоряжение участковой избирательной комиссии главой местной администрации...

На прошедших выборах мэр города Новосибирска подписал 20 договоров с ссузами. Предлагаем обменяться опытом по этому вопросу.

Второе. О предоставлении кандидатом сведений о смене фамилии, имени, отчества.

Предложение:

- внести уточнение - с какого возраста должна была произойти смена фамилии, имени или отчества, чтобы представлять информацию об этом в избирательную комиссию (нужно ли представлять сведения, если смена фамилии, имени или отчества была в детстве);

- как проверить, если ЗАГС данные о смене фамилии, имени или отчества не предоставляет на основании статьи 12 Федерального закона «Об актах гражданского состояния»:

Орган записи актов гражданского состояния сообщает сведения о государственной регистрации акта гражданского состояния по запросу суда (судьи), органов прокуратуры, органов дознания или следствия, федерального органа исполнительной власти, реализующего государственную политику в сфере миграции и осуществляющего правоприменительные функции, функции по контролю, надзору и оказанию государственных услуг в сфере миграции, или его территориального органа, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка либо уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, уполномоченных по правам ребенка в субъектах Российской Федерации и в других случаях, установленных федеральными законами.

Проверка Федеральным законом «Об основных гарантиях...» не предусмотрена (пункт 6 статьи 33).

В соответствии со статьей 63 ФЗ в избирательном бюллетене в случае совпадения ФИО двух и более кандидатов, необходимо указывать прежние ФИО, если смена произошла в период избирательной кампании либо в течение года со дня официального опубликования решения о назначении выборов. В связи с чем вопрос проверки смены фамилии, имени или отчества носит актуальный характер.

Приложение

Для первой группы респондентов бюллетень для опроса выглядел следующим образом:

Я пойду на выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации VII созыва, которые пройдут 18 сентября 2016 года, потому что:

- если не я, то кто? – 40 ответов;
- я патриот и обязан обозначить свою гражданскую позицию. – 41 ответ;
- интересуюсь происходящим в политической жизни государства и уверен, что повлиять на происходящее реально. – 39 ответов.

Я не пойду на выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания кампаний Российской Федерации VII созыва, которые пройдут 18 сентября 2016 года, потому что:

- не интересуюсь политикой. – 14 ответов;
- не верю в честность и открытость выборов. – 21 ответ;
- результаты выборов слишком предсказуемы. – 13 ответов;
- не верю, что выборы реально влияют на улучшение жизненных условий. – 11 ответов.

Во второй группе 169 респондентов (68,70 %) ответили, что придут на выборы, как только им исполнится 18 лет, а остальные 77 несовершеннолетних (31,30 %), сказали, что не придут на выборы вообще.

Я пойду на выборы по достижению мной 18-летнего возраста, потому что:

- если не я, то кто? – 47 ответов;
- я патриот и обязан обозначить свою гражданскую позицию. – 62 ответов;
- интересуюсь происходящим в политической жизни государства и уверен, что повлиять на происходящее реально. – 60 ответов.

Я не пойду на выборы по достижению мной 18-летнего возраста, потому что:

- не интересуюсь политикой. – 14 ответов;
- не верю в честность и открытость выборов. – 23 ответов;
- результаты выборов слишком предсказуемы. – 23 ответов;
- не верю, что выборы реально влияют на улучшение жизненных условий. – 17 ответов.



Некоторые аспекты правового регулирования проведения муниципальных выборов и референдумов

Бородулина Клавдия Юрьевна,
заместитель начальника Правового управления –
начальник отдела регионального законодательства
о выборах и референдумах Центральной
избирательной комиссии Российской Федерации

(тезисы выступления)

В рамках такого формата встречи наиболее благоприятно и конструктивно обсуждение достаточно непростых вопросов, которые затрагивают порой неоднозначно складывающуюся на местах практику применения законодательства Российской Федерации и регионального законодательства, регулирующего порядок проведения выборов и референдумов.

Обсуждение различных вопросов помогает всем нам лучше разобраться в законодательстве, а главное – понять, какие возникают проблемы, и учитывать их в работе, а также выявить необходимость внесения изменений в законодательство.

Хотелось бы обратить внимание на вопросы, которые поступают в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации.

1. Назначение выборов, сроки назначения повторных, дополнительных, отложенных выборов, возможен ли перенос выборов, продление сроков полномочий органов и депутатов в связи с возникающими на практике вопросами, связанными с изменением порядка формирования органов местного самоуправления (переход от прямых выборов главы муниципального образования к выборам из состава депутатов представительного органа местного самоуправления и наоборот, а также от формирования представительного органа муниципального района путем делегирования к прямым выборам).

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон об основных гарантиях) в действующей редакции предусматривает возможность **проведения выборов местного уровня в иные, чем второе воскресенье сентября, дни голосования**. 23 февраля 2013 года было подготовлено соответствующее письмо ЦИК России председателям избирательных комиссий субъектов Российской Федерации. Итак, **выборы местного уровня** проводятся в иные, чем второе воскресенье сентября, дни голосования в следующих случаях:

не позднее чем через шесть месяцев со дня создания вновь образованного муниципального образования – для выборов в органы местного самоуправления такого муниципального образования (пункт 5¹ статьи 10 Федерального закона об основных гарантиях);

в любое воскресенье в течение года с учетом ограничений, предусмотренных пунктом 6 статьи 10 Федерального закона, – **для дополнительных выборов депутатов**, которые не могут быть назначены на второе воскресенье сентября, в том числе с учетом сроков, предусмотренных пунктом 7 статьи 10 Федерального закона об основных гарантиях, либо в случае, если досрочное прекращение полномочий депутата состоялось более чем за один год до этого дня, либо в случае, если проведение выборов в этот день повлечет избрание депутата на срок менее одного года. Если в результате досрочного прекращения депутатских полномочий представительный орган муниципального образования остался в неправомочном составе, дополнительные выборы проводятся не позднее чем через четыре месяца со дня такого досрочного прекращения полномочий (пункты 8 и 10 статьи 71 Федерального закона об основных гарантиях);

если выборы не будут назначены в установленные сроки ни уполномоченным органом, ни соответствующей избирательной комиссией, соответствующий суд общей юрисдик-

ции по заявлениям избирателей, избирательных объединений, органов государственной власти, органов местного самоуправления, прокурора может определить срок, не позднее которого уполномоченный орган, а в случае его отсутствия — соответствующая избирательная комиссия должны назначить выборы (пункты 8 и 9 статьи 10 Федерального закона об основных гарантиях). При определении дня голосования уполномоченные на то органы не связаны требованием пункта 3 статьи 10 Федерального закона об основных гарантиях о том, что днем голосования является второе воскресенье сентября.

До 2013 года было фактически два единых дня голосования – первое воскресенье марта и второе воскресенье октября. Сейчас единый день голосования – второе воскресенье сентября, за исключением выборов в федеральные органы государственной власти.

Какие выборы проводить в единый день голосования, а какие могут быть назначены на иной воскресный день с учетом требований, предусмотренных Федеральным законом об основных гарантиях?

При принятии решения о назначении дополнительных выборов нужно иметь в виду, что даже один день, позволяющий считать срок со дня прекращения полномочий выборного лица менее одного года со дня прекращения его полномочий, является неисполнением закона.

Не обязательно применять сокращенные сроки при проведении досрочных, дополнительных и повторных выборов, если это возможно, нужно определять максимально возможные сроки для полного обеспечения всех прав участников избирательного процесса.

Что касается продления сроков полномочий органов, которые с определенного момента выборными уже не являются, ЦИК России давали разъяснения в письме депутату Государственной Думы В. Б. Кидяеву от 19 марта 2015 года, а также в письме председателю Избирательной комиссии Саратовской области П. Г. Точилкину от 10 июля 2015 года.

В связи с запросом Председателя Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации В.Б. Кидяева был подготовлен ответ (от 19 марта 2014 года) о том, что оснований для продления срока полномочий органов местного самоуправления Федеральный закон об основных гарантиях в таком случае не предусматривает. Изложенная в ответе правовая позиция о том, что положения Федерального закона об основных гарантиях, позволяющие продлевать либо сокращать сроки полномочий за счет единого дня голосования муниципальных органов, формируемых путем прямых выборов в случае перехода к иным способам формирования, не могут быть применены. То есть истекает срок, на который избран орган, если он, к примеру, был избран до введения единого дня, которым с 2013 года является второе воскресенье сентября, например, в марте 2012 года, и были приняты в установленном законом порядке изменения о том, что орган формируется в ином порядке, то оснований для продления его срока полномочий до второго воскресенья сентября года, в котором истекают его полномочия, за счет положений Федерального закона об основных гарантиях не усматривается.

Отмечу следующее: в Федеральном законе об основных гарантиях разделены понятия «срок, на который избирается орган» и «срок полномочий органа». В первом случае речь идет о фиксированном сроке, определяющем периодичность выборов, во втором – о менее жестком временном периоде, смещенном, как правило, по отношению к сроку избрания и не всегда совпадающем с ним по своей продолжительности. Пункт 2 статьи 8 Федерального закона об основных гарантиях не допускает продления или сокращения срока полномочий органа местного самоуправления, за исключением случаев, установленных статьями 81¹ и 82 Федерального закона об основных гарантиях.

В соответствии с пунктом 2 статьи 81¹ Федерального закона сроки полномочий органов или депутатов, выборы которых в результате реализации пункта 1 указанной статьи перенесены на более поздний срок, продлеваются. При этом положения пункта 1 данной статьи касаются исключительно сроков переноса выборов в целях установления в качестве единого дня голосования на выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и в органы местного самоуправления в Российской Федерации второго вос-

кресенья сентября.

Формирование представительного органа муниципального района из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений не является *выборами* в смысле пункта 1 статьи 81¹ Федерального закона. Следовательно, оснований для продления срока полномочий представительного органа муниципального района, избранного в марте 2010 года, в случае, если установленный порядок формирования нового состава этого органа изменился, не усматривается.

Не является *выборами* в смысле пункта 1 статьи 81¹ Федерального закона и избрание главы муниципального образования представительным органом муниципального образования из своего состава либо из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.

В связи с этим основания для продления срока полномочий главы муниципального образования, избранного на муниципальных выборах, например, в марте 2012 года, в случае перехода к иному порядку его избрания, на наш взгляд, отсутствуют.

Вопросы, касающиеся замещения должности главы муниципального образования можно обсуждать и в свете позиций Постановления Конституционного Суда от 1 декабря 2015 года № 30-П. Не вдаваясь в подробности: по мнению Конституционного Суда, оспариваемые положения не противоречат Конституции РФ.

Как указывается в Постановлении, Конституция РФ прямо не называет главу муниципального образования в числе избираемых населением напрямую органов и должностных лиц публичной власти и не определяет какой-либо конкретный порядок замещения этой должности, что предполагает необходимость законодательного регулирования, в рамках которого установление возможности избрания главы муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования из своего состава не может рассматриваться как несовместимое с конституционными основами местного самоуправления.

Конституционный Суд РФ установил, что отличная от прямых выборов безальтернативная модель наделяния полномочиями местных депутатов и главы может применяться только в отношении муниципальных районов, городских округов. Избрание главы не путем прямых выборов может быть предусмотрено также в отношении внутригородских районов с учетом сохранения единства городского хозяйства, а также отдельных городских поселений с высокой концентрацией государственных функций.

2. Некоторые правовые аспекты, связанные с реализацией инициативы референдума

Возникает вопрос, можно ли выносить на референдум вопрос о порядке замещения должности главы муниципального образования?

В соответствии с пунктами 3 и 6 статьи 12 Федерального закона об основных гарантиях на местный референдум могут быть вынесены только вопросы местного значения, вопросы местного референдума не должны противоречить законодательству Российской Федерации, законодательству соответствующего субъекта Российской Федерации.

Согласно пункту 2 части 2 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в редакции Федерального закона от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ глава муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования избирается на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования из своего состава.

Вопрос о порядке избрания главы муниципального образования – городского поселения может быть вынесен на местный референдум только при условии, если законом субъекта Российской Федерации, принятым в соответствии с частью 2 статьи 4 Федерального закона от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ, предусмотрена возможность выбора в уставе муниципального образования одного из двух возможных способов избрания главы городского поселения.

Таким образом, если в региональном законодательстве содержатся альтернативные варианты избрания, то референдум возможен.

3. Виды избирательных систем, используемых на муниципальных выборах, на примере административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации, в том числе вопросы, возникающие с использованием различных методик распределения депутатских мандатов на выборах депутатов представительных органов муниципальных образований.

Сейчас большинство регионов используют смешанную избирательную систему. Она самая удобная для муниципального уровня в тех муниципальных образованиях, где это предусмотрено законодательством. В Российской Федерации используется две методики распределения мандатов – это метод наибольших остатков – квота Хэйра и метод делителей Империаля.

Пунктом 4.1 статьи 70 Федерального закона об основных гарантиях установлено, что каждому списку кандидатов, допущенному в соответствии с законом субъекта Российской Федерации к распределению депутатских мандатов, должно быть распределено не менее одного депутатского мандата. Вместе с тем, порядок реализации этой гарантии Федеральным законом не урегулирован.

Законодатели субъектов Российской Федерации реализовали по-разному требование, закрепленное в пункте 4.1 статьи 70 Федерального закона об основных гарантиях о том, что каждому списку, допущенному к распределению, должно быть распределено не менее одного мандата. Часть из них воспроизвели указанное положение Федерального закона об основных гарантиях в неизменном виде. В результате в законодательстве этих субъектов Российской Федерации ЦИК России был выявлен пробел, выраженный в отсутствии последовательности осуществления действий избирательной комиссии по передаче этого мандата: первоначально перед распределением мандатов каждому списку кандидатов, допущенных к распределению мандатов, передается по одному мандату либо после завершения всех действий по такому распределению (Республика Карелия, Чувашская Республика, Красноярский край, Псковская и Тамбовская области и др.).

При распределении мандатов, когда их количество мало – не срабатывает пропорция. В связи с этим возникают проблемы, которые были и на прошедших выборах 18 сентября 2016 года. Не понятно, как распределять мандаты, с тем чтобы обеспечить гарантию, предусмотренную пунктом 4¹ статьи 70 Федерального закона об основных гарантиях: до начала распределения или в конце.

Как показывает правоприменительная практика, при отсутствии четкого регулирования указанного вопроса в законе субъекта Российской Федерации невозможно исключить ситуации оспаривания результатов распределения депутатских мандатов между списками кандидатов, допущенными к распределению депутатских мандатов, в судебном порядке и отмены соответствующего решения избирательной комиссии о распределении депутатских мандатов. Судебный спор по указанному вопросу возник, например, в Самаре после проведения в сентябре 2015 года выборов депутатов представительных органов внутригородских территорий (Кировского района городского округа Самара). В связи с возникшим судебным спором ЦИК России разъясняла, что раздать по одному мандату необходимо до начала распределения мандатов. Такой подход позволяет наиболее полно соблюсти принцип пропорционального распределения депутатских мандатов всех избирательных объединений, допущенных по итогам выборов к распределению депутатских мандатов. Эта позиция содержится в решении Кировского районного суда г. Самары от 22 октября 2015 года.

Некоторые законодатели субъектов Российской Федерации не урегулировали у себя эти аспекты, в результате чего на прошедших выборах возникли спорные ситуации, связанные с получением мандатов (Республика Чувашия, Оренбургская область, Псковская область, Тамбовская область). В настоящее время по ситуации в Чувашской Республике дело дошло до Верховного Суда (слушание назначено на март текущего года).

Указанный и наиболее справедливый подход распределения депутатских мандатов

реализован в законодательстве Республики Башкортостан, Республики Мордовия, Калининградской области, Ханты-Мансийского автономного округа – Югры и других.

Вместе с тем часть субъектов Российской Федерации определили, что депутатский мандат передается после завершения всех действий по распределению депутатских мандатов. Возникновение спорных ситуаций по итогам распределения депутатских мандатов на выборах в сентябре 2016 года в ряде субъектов Российской Федерации, выявляет необходимость дополнительного урегулирования этого вопроса в Федеральном законе об основных гарантиях.

Еще один аспект – в 2013 году оспаривалось первичное распределение мандатов в Законодательном Собрании Красноярского края и в связи с этим рассматривались положения Уставного закона Красноярского края «О выборах депутатов Законодательного Собрания Красноярского края» на соответствие Конституции Российской Федерации в Конституционном Суде РФ. В частности, рассматривался вопрос о порядке передачи мандата после отказа кандидата из первой тройки в списке по итогам выборов при первичном распределении мандатов по запросу В.А. Худоренко. Согласно Постановлению Конституционного Суда РФ от 19 декабря 2013 года № 28-П не соответствует Конституции РФ положение Уставного закона, предоставляющее право передать такой вакантный мандат по решению коллегиального органа избирательного объединения кандидату из региональной группы списка без учета очередности в списке кандидатов, так как такая передача не отражает результаты волеизъявления избирателей по итогам выборов.

Конституционный Суд по запросу Н.В. Гончарова рассматривал вопрос, касающийся порядка передачи вакантных депутатских мандатов для зарегистрированных кандидатов, включенных в список кандидатов в депутаты представительного органа публичной власти и установил, что они вправе участвовать в замещении (получении) депутатских мандатов не более двух раз (Постановление Конституционного Суда РФ от 16 декабря 2014 года № 33-П). Суть указанного Постановления заключается в том, что если депутат получил мандат и успел побыть депутатом, то второй раз получить мандат в этом же созыве он не может. Если депутат отказался от мандата, то он имеет право получить мандат, сохранив свое место в списке в случае, если законом субъекта РФ предусмотрено, что зарегистрированный кандидат вправе участвовать в замещении (получении) депутатских мандатов не более двух раз.

4. Применение строки «Против всех».

Применение строки «Против всех» на выборах в органы местного самоуправления регулируется пунктом 8 статьи 63 Федерального закона об основных гарантиях (в редакции Федерального закона № 146-ФЗ). Там же указывается, что законом субъекта Российской Федерации может быть предусмотрено, что на выборах в органы местного самоуправления строка «Против всех кандидатов» («Против всех списков кандидатов») в избирательном бюллетене не помещается. Но, чтобы эта норма не использовалась, региональный законодатель должен прописать в законе субъекта РФ, что такая строка не используется. Иначе в соответствии с Федеральным законом строку «Против всех кандидатов» («Против всех списков кандидатов») нужно включать в избирательный бюллетень на основании прямого действия указанного положения Федерального закона об основных гарантиях.

Немного об использовании этой строки в многомандатном округе на выборах в органы местного самоуправления. Так, возникли проблемы на дополнительных выборах депутатов представительного органа в многомандатном избирательном округе в одном из муниципальных образований Республики Саха (Якутия) при определении итогов выборов.

В письме Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 22 апреля 2016 года в Центральную избирательную комиссию Республики Саха (Якутия) изложена следующая позиция: в соответствии с пунктом 5 статьи 70 Федерального закона об основных гарантиях если после установления итогов голосования в многомандатном избирательном округе не все мандаты оказались замещенными, при проведении повторных выборов для определения расчетного числа голосов избирателей, поданных против всех кандидатов,

должно учитываться число мандатов в избирательном округе в целом, а не число замещаемых мандатов на дополнительных выборах, в ином же случае будет нарушен принцип участия в выборах на равных основаниях.

В результате неверного применения нормы 14 марта 2016 года судебной коллегией по административным делам Верховного Суда Республики Саха (Якутия) были отменены решения Алданского районного суда от 2 февраля 2016 года и признаны незаконными и отменены решения избирательной комиссии муниципального образования «г. Алдан» об итогах голосования по дополнительным выборам депутатов представительного органа муниципального образования «г. Алдан» по двум многомандатным округам.

5. Образование избирательных участков. Возможные проблемы, связанные с изменением схемы избирательных округов, границ избирательных участков.

Периодически в ЦИК России поступают обращения с просьбой разъяснить вопрос о целесообразности внесения изменений в действующую схему одномандатных избирательных округов. Так, например, поступило обращение Главы Екатеринбурга – Председателя Екатеринбургской городской Думы с просьбой о разъяснении вопроса, касающегося нецелесообразности внесения изменений в действующую схему одномандатных избирательных округов муниципального образования «город Екатеринбург» для проведения выборов депутатов Екатеринбургской городской Думы, утвержденную до вступления в силу Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 40-ФЗ. При этом схема одномандатных избирательных округов муниципального образования «город Екатеринбург» для проведения выборов депутатов Екатеринбургской городской Думы была утверждена сроком на 10 лет и в ней была предусмотрена *необходимость указывать место нахождения каждой окружной избирательной комиссии или избирательной комиссии, на которую возложены полномочия окружной избирательной комиссии.*

ЦИК России в своем ответе заявителю пояснила, что положения пункта 2 статьи 18 Федерального закона об основных гарантиях в редакции Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 40-ФЗ, определяющего содержание схемы одномандатных и (или) многомандатных избирательных округов, распространяются на правоотношения, возникающие после вступления в силу Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 40-ФЗ, и что Федеральный закон об основных гарантиях *не содержит требования о необходимости внесения изменений в действующую схему одномандатных и (или) многомандатных избирательных округов в связи с исключением адресов окружных избирательных комиссий или их изменением.* Поэтому в настоящее время нецелесообразно внесение изменений в действующую схему одномандатных избирательных округов муниципального образования «город Екатеринбург» для проведения выборов депутатов Екатеринбургской городской Думы только на основании необходимости исключения указания на места нахождения окружных избирательных комиссий или изменения указанных мест нахождения. Федеральный закон об основных гарантиях не содержит требований указания места нахождения окружной избирательной комиссии или комиссии, на которую возложены полномочия ОИК.

По вопросу *правомерности территориальной (муниципальной) избирательной комиссии образовывать несколько одномандатных избирательных округов для проведения выборов депутатов представительного органа муниципального образования в границах одного избирательного участка* за разъяснениями обратилась Избирательная комиссия Московской области.

Рассмотрев указанное обращение, ЦИК России пояснила, что Федеральный закон об основных гарантиях не содержит норм, запрещающих образование одномандатных избирательных округов для проведения выборов депутатов представительного органа муниципального образования в границах одного избирательного участка. Вместе с тем наличие в границах одного избирательного участка нескольких одномандатных избирательных округов может создать трудности при установлении итогов голосования и определении результатов выборов, поскольку в этом случае будет нарушена установленная статьями 68 – 70

Федерального закона схема движения протокола об итогах голосования (от меньшего к большому: участок – округ – муниципальное образование), что может повлечь нарушение избирательных прав граждан Российской Федерации и принципов свободных выборов. В таком случае в границах одного избирательного участка рекомендуется образовать многомандатный избирательный округ не более пяти мандатов, за исключением выборов в органы местного самоуправления сельского поселения иного муниципального образования в границах участка (пункт 8 статьи 18 Федерального закона об основных гарантиях).

В ЦИК России обратилась Избирательная комиссия Брянской области с просьбой дать разъяснения: в каких конкретных случаях применяется подпункт «а» пункта 4 статьи 18 Федерального закона об основных гарантиях, которым установлено, что при образовании одномандатных избирательных округов должно соблюдаться примерное равенство одномандатных избирательных округов по числу избирателей с допустимым отклонением от средней нормы представительства избирателей не более чем на 10 процентов, а в труднодоступных или отдаленных местностях – не более чем на 30 процентов.

В своем ответе на указанное обращение ЦИК России пояснила, что исключением из вышеприведенного требования Федерального закона при проведении выборов депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, представительного органа муниципального образования является образование избирательного округа с допустимым отклонением от средней нормы представительства избирателей не более чем на 20 процентов *в случаях, если применение положений, содержащихся в первом предложении подпункта «а» пункта 4 статьи 18 Федерального закона, влечет за собой образование избирательного округа, включающего в себя части территорий более чем одного муниципального образования, либо образование избирательного округа, включающего в себя территории одного или нескольких муниципальных образований и часть территории другого муниципального образования.*

Таким образом, образование отдельных избирательных округов с отклонением от средней нормы представительства избирателей не более чем на 20 процентов допускается в указанных случаях *в целях включения в избирательный округ одного или нескольких целых муниципальных образований без каких-либо частей других муниципальных образований.*

При этом применение указанного исключения является правом, а не обязанностью уполномоченного органа, который должен учитывать совокупность всех требований, установленных в законе для определения схемы избирательных округов.

Вместе с тем, на практике существуют проблемы применения нормы «не более 20 процентов от числа избирателей». Не все однозначно понимают эту норму, а иногда применяют ее наоборот. Вместо того чтобы не дробить муниципальное образование границами избирательных округов, в муниципальном образовании создают, например, полтора округа, дробя его на части. Нужно наоборот использовать эту норму для того, чтобы избежать такого дробления.

Говоря о формировании избирательных участков, вызывающем много вопросов, хотелось бы остановиться на практическом вопросе, который поступил в адрес ЦИК России от Избирательной комиссии Московской области. Вопрос заключался в том: *возможно ли проведение дополнительных выборов без внесения изменений в границы избирательных участков, при условии включения в списки избирателей только тех избирателей, которые зарегистрированы по адресам, включенным в состав округа по прежней схеме избирательных округов?*

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, высказанной в определении от 5 ноября 1998 года № 169-О по запросу Верховного Суда Российской Федерации о проверке конституционности положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» *дополнительные выборы, проводящиеся в связи с досрочным прекращением полномочий депутата, являются новыми выборами.* К указанным выборам должны применяться положения законодательства, действующего на момент их назначения.

Пунктом 1 статьи 19 Федерального закона установлено, что избирательные участки для проведения голосования и подсчета голосов избирателей являются едиными для всех выборов, проводимых на соответствующей территории. Согласно пункту 4 статьи 19 Федерального закона границы избирательных участков не должны пересекать границы избирательных округов.

Следовательно, избирательные участки, вновь образованные в результате реализации положений Федерального закона в редакции Федерального закона от 2 октября 2012 года № 157-ФЗ, *должны соответствовать требованиям к их формированию не только для основных, но и для дополнительных выборов депутатов представительного органа муниципального образования действующего созыва, проведение которых осуществляется по прежней схеме избирательных округов.*

В указанном обращении для проведения дополнительных выборов на вновь образованных избирательных участках, имеющих пересечения с границами избирательных округов, предлагалось включить в списки избирателей только тех избирателей, которые зарегистрированы по адресам, включенным в состав округа по прежней схеме избирательных округов. Однако при этом в случае сохранения пересечения границ избирательного участка с границами избирательного округа нарушаются требования пункта 4 статьи 19 Федерального закона.

Поэтому в рассматриваемой ситуации возможно применение пункта 2 статьи 19 Федерального закона, которым прямо предусмотрено, что *в случае нарушения пункта 4 статьи 19 Федерального закона перечень избирательных участков и их границы подлежат уточнению в порядке, предусмотренном для их образования.*

Понятно, что изменений не избежать. Если есть изменения, то их можно вносить в границы избирательных участков или ликвидировать участок. Сейчас уже понимание сложилось, и вопросов почти нет.

В Федеральный закон об основных гарантиях и в иные законодательные акты принимается множество изменений. Как уже отмечалось, согласно позиции Конституционного Суда РФ¹ дополнительные выборы – это новые выборы, поэтому к дополнительным выборам применяются все изменения законодательства, которые были приняты к моменту проведения дополнительных выборов. Однако повторные выборы новыми не являются, поэтому проводятся по тем же законам, по которым проводились основные выборы. По этому вопросу также есть позиция Конституционного Суда РФ, высказанная в постановлении от 10 июля 1995 года №9-П по делу о проверке конституционности части второй статьи 42 Закона Чувашской Республики «О выборах депутатов Государственного Совета Чувашской Республики» в редакции от 26 августа 1994 года.

б. Формирование избирательных комиссий.

В соответствии с пунктом 7 статьи 22 Федерального закона об основных гарантиях, если уполномоченный орган местного самоуправления не сформировал избирательную комиссию, то полномочия назначения избирательной комиссии передаются избирательной комиссии субъекта Российской Федерации.

Формирование предложений от политических партий и иных общественных объединений не вызывает. Что касается иных субъектов выдвижения в состав избирательных комиссий – собраний избирателей по месту жительства, работы, службы, учебы, обращаем внимание, что в методических рекомендациях, принятых Постановлением ЦИК России от 17 февраля 2010 года № 192/1337-5 (в редакции от 23 марта 2016 года) «О Методических рекомендациях о порядке формирования территориальных избирательных комиссий, избирательных комиссий муниципальных образований, окружных и участковых избирательных

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 05.11.1998 № 169-О "По запросу Верховного Суда Российской Федерации о проверке конституционности положений Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации".

комиссий», предложена примерная форма протокола, в котором отсутствуют требования к указанным собраниям.

Например, выдвигаемый в члены избирательной комиссии по месту жительства может и не быть жителем этого дома и вообще жить в другом месте. По месту учебы или работы – все понятно и вопросов не было. Такие детали в Федеральном законе об основных гарантиях не регламентируются, но в Методических рекомендациях ЦИК России даются разъяснения, поэтому, не стесняйтесь к ним обращаться, мы стараемся их актуализировать, внося изменения.

7. Совмещение полномочий депутата представительного органа муниципального образования, выборного должностного лица местного самоуправления со статусом лица, замещающего должность государственной гражданской службы, муниципальной службы, судьи, работника органа или учреждения прокуратуры, полномочиями сотрудника таможенных органов, полномочиями руководителя государственного или муниципального предприятия.

Отвечая на вопрос о совмещении полномочий депутатов следует сослаться на письмо ЦИК России от 3 февраля 2012 года, приложение к которому содержит таблицу о возможности совмещения полномочий депутата представительного органа муниципального образования с некоторыми государственными и муниципальными должностями и должностями государственной и муниципальной службы. Из анализа этой таблицы следует, что депутат представительного органа муниципального образования не может совмещать свои полномочия с государственными и муниципальными должностями и должностями государственной и муниципальной службы. Речь идет о том, что государственная служба или служба по контракту прекращается, а не приостанавливается, как было ранее.

Раскрывая данный вопрос, важно остановиться на двух моментах.

Вне зависимости от того, работает депутат на постоянной или на непостоянной основе, совмещение полномочий невозможно. В соответствии с Постановлением Конституционного Суда РФ от 29 мая 1998 г. N 16-П «По делу о проверке конституционности части 4 статьи 28 Закона Республики Коми "О государственной службе Республики Коми"» существует запрет совмещения государственной службы с осуществлением депутатских полномочий.

Относительно возможности совмещения полномочий следует отметить, что пунктом 2 статьи 21 Федерального закона «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» установлен запрет на совмещение полномочий депутата представительного органа муниципального образования с полномочиями руководителя государственного или муниципального унитарного предприятия. Такой запрет обусловлен коррупциогенным моментом, но, к сожалению, соблюдается не везде.

Согласно пункту 9 статьи 4 Федерального закона об основных гарантиях ограничения, связанные со статусом депутата, могут устанавливаться федеральными законами. В соответствии с пунктом 2 статьи 21 Федерального закона «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» руководитель государственного или муниципального унитарного предприятия, в частности, не вправе занимать должности в государственных органах, органах местного самоуправления.

Исходя из положений части 2 статьи 1 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации», а также абзаца девятнадцатого части 1 статьи 2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», все депутаты представительных органов муниципальных образований относятся к лицам, замещающим муниципальные должности.

Следовательно, руководитель муниципального унитарного предприятия не может быть депутатом представительного органа муниципального образования, как работающим на постоянной основе, так и осуществляющим свои депутатские полномочия без отрыва от основной деятельности.



*Институт сбора подписей
в избирательном законодательстве.
Проблемы правового регулирования
и практика применения*

Кичатов Николай Владимирович,

председатель

Владивостокской городской муниципальной
избирательной комиссии

Современное законодательство о выборах являет собой динамично развивающуюся форму, но при этом в системе существует достаточно стабильный институт, который такая динамика не затронула.

В одном из августовских интервью в эфире радиостанции «Эхо Москвы» председатель ЦИК РФ Элла Александровна Панфилова в ответ на вопрос о том, почему существует такой анахронизм, как сбор подписей, ответила: "Я согласна. Надо посмотреть, как-то очень это субъективно".

Точку зрения председателя ЦИК о необходимости обратить внимание на данный институт избирательной системы подкрепляет в том числе и опыт прошедших 18 сентября 2016 года избирательных кампаний.

Современное избирательное законодательство в части регулирования процедуры сбора подписей, их последующего оформления и представления в избирательную комиссию представляет собой систему отягощенных бюрократическими формальностями норм, в которых истинная цель института сбора подписей (выявление потенциальной поддержки кандидатов избирателями) уже становится не столь очевидной и подменяется иными целями, а сам процесс сбора подписей и их проверки нередко оборачивается на практике напряженным противодействием кандидатов и избирательных комиссий. И описывая происходящее при процедуре сбора подписей и их дальнейшей проверки вполне можно применить термин философа-материалиста Томаса Гоббса «война всех против всех». Данный конфликт составляет острую проблему, которая требует своего разрешения.

Возникновение такой ситуации было предопределено рядом обстоятельств.

Во-первых, как уже было сказано, это чрезмерная формализованность процедуры, как с точки зрения самого порядка сбора подписей и заверения подписных листов, так и дальнейшей процедуры их проверки.

Во-вторых, при общей позиции законодателя, направленной на смягчение требований к кандидатам (избирательным объединениям) в части их возможностей устранения недостатков в документах при регистрации, такая либерализация несколько не коснулась рассматриваемого вопроса.

Изложенный подход законодателя, по нашему мнению, а не только «злой умысел» избирательных объединений и кандидатов или избирательных комиссий приводит к невысокой инициативе выдвижения субъектов с последующей процедурой сбора подписей в их поддержку и далее низкому проценту регистрации кандидатов и избирательных объединений на основании представленных подписей, что уже дает почву для сомнений, а нужен ли такой механизм вообще.

Так, на последних выборах депутатов Думы города Владивостока, состоявшихся в 2012 году, всего по 17 округам было выдвинуто 147 кандидатов, из них в порядке самовыдвижения — 74. Подписи в свою поддержку собрали и представили в избирательные комиссии 52 кандидата. Были зарегистрированы на основании представленных подписей — 10.

На выборах главы города Владивостока, состоявшихся в 2013 году, в порядке самовыдвижения было выдвинуто три кандидата. Подписные листы представил один, впоследствии которому было отказано в регистрации (**слайд 3**).

На выборах депутатов Законодательного Собрания Приморского края, которые состоялись 18 сентября этого года, только два избирательных объединения смогли собрать и представить подписи избирателей, однако обоим было отказано в регистрации в связи недостаточным количеством достоверных (действительных) подписей. По 20 одномандатным избирательным округам подписи представили только 12 кандидатов, из которых было зарегистрировано менее половины - 5 человек.

И хотя сравнение этих разных по уровню кампаний не является до конца корректным, тем не менее мы видим существенное снижение числа кандидатов, использующих для своей регистрации подписи избирателей. Это было связано в том числе и с весьма коротким периодом, отводимым на сбор подписей.

Мы можем условно объединить причины, по которым подписи избирателей признаются недостоверными, недействительными либо одновременно недостоверными и недействительными в две группы.

В первую группу входят подписи, признанные таковыми в результате противоправных действий лиц, участвующих в процедуре сбора подписей (чаще всего это уполномоченные представители избирательных объединений и сборщики подписей). Такие нарушения, влекущие признание подписей недостоверными и (или) недействительными, дискредитируют саму суть процедуры.

В качестве примеров можно привести сбор подписей лицами, которые не имеют на это права в силу их статуса, например членами участковых избирательных комиссий (так, в Приморском крае на прошедших 18 сентября этого года выборах в Законодательное Собрание в совокупности таковых было выявлено — 8, в Костромской области было выявлено 29 таких случаев); сбор подписей, который не имел места в действительности, а подписные листы были сфальсифицированы. Так, при проверке подписных листов одного из избирательных объединений на выборах в Законодательное Собрание Приморского края были выявлены «мертвые души» не только среди избирателей, но и среди сборщиков подписей.

К другой группе относятся банальные нарушения, допущенные в результате влияния человеческого фактора - обычной невнимательности, нарушения, носящие явно технический характер. Например, сборщик подписей не указал дату выдачи паспорта или наименование (код подразделения) органа, выдавшего паспорт. Или избиратель неправильно указал в подписном листе серию или номер своего паспорта, допустив ошибку в одной цифре.

К подобной категории нарушений можно отнести и те, которые связаны с различной трактовкой избирательного законодательства, например связанные с отсутствием единообразия в документах, в которых отражаются сведения о месте жительства избирателя.

В этой связи следует отметить отсутствие единой позиции в судебной практике по ряду принципиальных вопросов, связанных с признанием подписей достоверными (действительными), что вносит элемент неопределенности и создает фактор напряженности при проведении процедуры и принятии соответствующих решений.

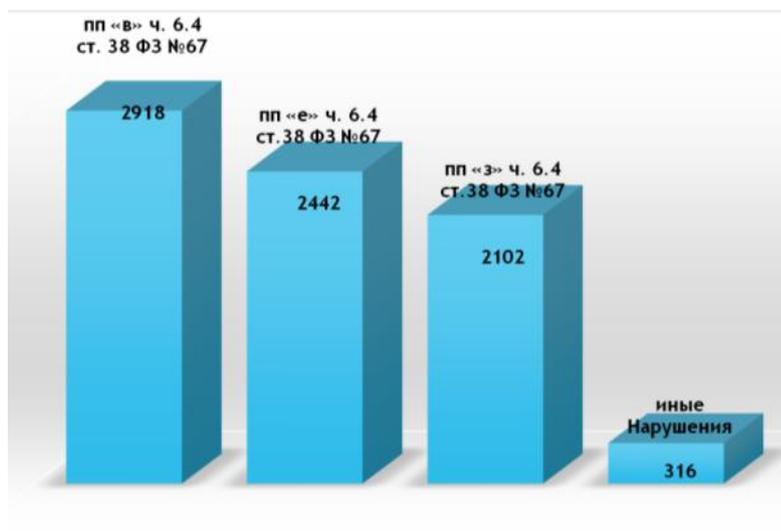
Так, например различаются позиции Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ относительно объема сведений о месте жительства избирателя, сборщика подписей, предоставляемых в подписных листах. По мнению Конституционного Суда РФ, «адрес места жительства должен указываться в подписных листах в том виде, как он отражен в официальных документах, удостоверяющих наличие у гражданина регистрации по месту жительства, а именно в паспорте гражданина Российской Федерации или свидетельстве о регистрации по месту жительства». Верховный Суд РФ, рассматривая конкретные дела, считает, что доводы представителей кандидатов и избирательных объединений в судах о том, что «сведения о месте жительства избирателей и лица, производившего сбор подписей, отражены в подписных листах в соответствии с данными, зафиксированными в их паспортах» правильно признавались судами несостоятельными.

Различное понимание в практике избирательных комиссий и судов вызывает разграничение исправлений и помарок; ошибки в написании сложных имен и отчеств, возможность сокращений.

В подобных случаях основаниями для отказа в регистрации становятся недостатки в подписных листах, не связанные с фальсификациями и не свидетельствующие о том, что избиратели не ставили свои подписи в этих листах. Эти недостатки являются явно несоизмеримыми принимаемому решению об отказе в регистрации. И, как следствие, отказ в регистрации кандидата при выявлении десяти и более процентов недостоверных и (или) недействительных подписей, как это предусмотрено Федеральным законом № 67-ФЗ, вызывает серьезные сомнения с точки зрения соответствия этой нормы правовым принципам справедливости и соразмерности.

С правовой точки зрения, отказ в регистрации кандидата - это мера конституционно-правовой ответственности, которая может наступать только в случае совершения субъектом определенного правонарушения.

На наш взгляд, «нарушения», относящиеся ко второй группе, дают при проверке основания для широкого усмотрения в отношении кандидатов со стороны как избирательных комиссий, так и судебных органов.



Анализ ведомостей и итоговых протоколов проверки подписей в поддержку списка кандидатов избирательных объединений на выборах Законодательного Собрания Приморского края, которые состоялись 18 сентября 2016 года, показывает, что наибольшее количество нарушений касалось указания в подписных листах сведений об избирателях, не соответствующих действительности (пп. «в» ч. 6.4 ст. 38 ФЗ № 67). Напомним, что в данном случае подпись признается недействительной только при наличии официальной справ-

ки органа, осуществляющего регистрацию граждан по месту пребывания и по месту жительства, либо на основании заключения эксперта.

На втором месте - нарушения, предусмотренные пп. «е» ч. 6.4 ст. 38 ФЗ № 67, заключающиеся в том, что даты внесения подписей избирателей проставлены не собственноручно, что также определяется на основании заключения эксперта.

И на третьем месте - нарушения, связанные с так называемым «пороком» сборщика, когда отсутствуют какие-то сведения о сборщике, либо они не соответствуют действительности, либо подписной лист не заверен сборщиком, либо подпись не указана или не внесена собственноручно (пп. «з» ч. 6.4 ст. 38 ФЗ № 67).

Все указанные виды нарушений, как правило, являются системными и приводят к отказу в регистрации.

Какие изменения можно предложить в существующий порядок сбора подписей, чтобы не затронуть его основу, но в тоже время задать положительную динамику в развитие данного института.

Постараемся ответить на данный вопрос с объективной позиции, с учетом интересов всех сторон в избирательном процессе.

Действующему избирательному законодательству известен институт нотариального заверения подписей в подписных листах. Считается, что такой порядок призван снизить риск и случайных ошибок, и предоставления заведомо недостоверных и недействительных подписей.

Во-первых, в соответствии с ч. 18 ст. 37 ФЗ «Об основных гарантиях...» подлежат нотариальному заверению подписи депутатов представительных органов и глав муниципаль-

ных образований в подписных листах в поддержку кандидатов на выборах высших должностных лиц субъектов РФ.

Во-вторых, согласно ч. 16 ст. 37 ФЗ «Об основных гарантиях...» Законом может быть предусмотрено, что при проведении выборов в орган государственной власти субъекта Российской Федерации кандидат, избирательное объединение обязаны составить и представить в комиссию список лиц, осуществлявших сбор подписей избирателей, нотариально удостоверить сведения о лицах, осуществлявших сбор подписей, и подписи этих лиц, а также представить в комиссию список указанных лиц в машиночитаемом виде по форме, установленной комиссией, организующей выборы.

В настоящее время такие правила установлены в городе федерального значения Москва, Московской области, Ленинградской области, Псковской области, Калужской области, Тюменской области и некоторых других субъектах РФ.

Однако следует отметить, что нотариальный порядок удостоверения подписей зачастую не снижает количество избирательных споров. Так, на выборах депутатов Законодательного Собрания той же Калужской области 13 сентября 2015 года именно с нотариальным заверением был связан отказ в регистрации одной из политических партий. Дело было в том, что нотариусы отказывались заверять сведения, в которых в адресе места жительства был указан муниципальный район, как раз потому, что последний не был указан в паспорте у сборщика. Вряд ли институт, направленный, казалось бы, на совершенствование механизма, должен работать на его усложнение.

Кроме того, нотариальное заверение списка сборщиков, не гарантируя юридическую «чистоту» собранных подписей, обременяет и без того трудоемкую процедуру сбора подписей дополнительной формальностью.

По нашему мнению, федеральному законодателю необходимо ввести регистрацию сборщиков соответствующей избирательной комиссией по аналогии с регистрацией уполномоченных представителей избирательных объединений, доверенных лиц, при этом одновременно следует упростить сами подписные листы.

Дело в том, что роль сборщика на данном этапе избирательной кампании велика. Это такой субъект избирательного права, за противоправные действия или ошибки которого кандидат или избирательное объединение могут понести меры конституционно-правовой ответственности.

Получение от сборщика заявления о согласии быть сборщиком, включающее в себя полную информацию о сборщике, указание на отсутствие ограничений для сбора подписей позволит, с одной стороны, избирательной комиссии проверить данного сборщика до начала сбора (например, не является ли он членом участковой избирательной комиссии, и жив ли он вообще), а с другой стороны, позволит упростить форму подписного листа (слайд с новой формой), в котором уже будет достаточно указания на его фамилию, имя и отчество, подписи и даты заверения (по аналогии с заверением подписных листов кандидатами или уполномоченными представителями избирательных объединений).

Правовая регламентация процедуры регистрации сборщиков подписей, направленная на повышение их статуса, в процессе сыграет позитивную роль, упрощая и саму процедуру сбора подписей и процедуру их проверки, не искажая общую цель данного института — легитимацию последующего участия в выборах кандидата или избирательного объединения.

С другой стороны, требует обратить на себя внимание обстоятельство, касающееся последствий фальсификаций при сборе подписей с точки зрения адекватности предусмотренных санкций.

Так, в результате проведения проверки порядка сбора подписей избирателей в поддержку выдвижения списка кандидатов Всероссийской политической партии «ПАРТИЯ РОСТА», а также списка кандидатов регионального отделения ВСЕРОССИЙСКОЙ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ПАРТИИ «РОДИНА» в Приморском крае и оформления подписных листов, достоверности содержащихся в подписных листах сведений, на основании данных, полу-

ченных из Управления внутренних дел по Приморскому краю, а также на основании письменных заключений экспертов Избирательной комиссией были выявлены многочисленные факты выполнения подписей избирателей от имени одних лиц другими лицами. Поскольку подделка подписей избирателей в поддержку выдвижения списка кандидатов, выдвинутого избирательным объединением, а также заверение заведомо подделанных подписей (подписных листов) являются уголовно наказуемыми деяниями, ответственность за которые предусмотрена частью 2 статьи 142 Уголовного кодекса Российской Федерации, избирательная комиссия обратилась в Следственное управление Следственного комитета Российской Федерации по Приморскому краю для проведения проверки по выявленным фактам нарушения закона, установления лиц, причастных к совершению правонарушения, и решения вопроса о привлечении таких лиц к ответственности в соответствии с действующим законодательством. Однако Следственный комитет не усмотрел в материалах состава преступления и направил материалы в прокуратуру для привлечения виновных лиц к административной ответственности по статье 5.46 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

В данном примере при таких массовых случаях подделки подписей избирателей к виновным лицам может быть применена санкция лишь в виде административного штрафа от двух тысяч до двух тысяч пятисот рублей. Столь мягкая ответственность несоразмерна с конституционно-правовыми последствиями для кандидатов и избирательных объединений. По сути, незаконные действия, совершенные сборщиками подписей, законными представителями и связанные с подделкой подписей избирателей, лишают субъектов выдвижения их конституционных прав.

Поскольку подделка подписей избирателей влечет целый комплекс административных мероприятий, связанных с их проверкой, и такие крайние последствия, как отказ в регистрации, то имеет смысл криминализации указанных деяний.

Отдельно нужно отметить продвижение технологий с целью сокрытия нарушений при сборе подписей, направленных на усложнение процедуры их проверки избирательными комиссиями. Так, имели место случаи, когда представители избирательных объединений брошюровали подписные листы в папки по 1500 листов, которые не могут быть разделены, а также намеренно разобщали подписные листы, собранные одними сборщиками, что существенно усложняло процедуру проверки.

Отсюда следует необходимость регламентации порядка представления подписных листов для их проверки. Считаем, что при представлении подписей следует ввести правила брошюрования папок с ограниченным количеством листов в каждой папке либо брошюрование подписей с их систематизацией относительно сборщиков подписей. Это существенно сократит время проверки и улучшит ее качество.

Административная ответственность за подделку подписей

Статья 5.46. Подделка подписей избирателей, участников референдума

(введена Федеральным законом от 04.07.2003 N 94-ФЗ)

Подделка подписей избирателей, участников референдума, собираемых в поддержку выдвижения кандидата, списка кандидатов, инициативы проведения референдума, а равно заверение заведомо подделанных подписей (подписных листов) лицом, осуществляющим сбор подписей избирателей, либо уполномоченным лицом, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния, -

(в ред. Федерального закона от 21.07.2005 N 93-ФЗ)

влечет наложение административного штрафа в размере от двух тысяч до двух тысяч пятисот рублей.

(в ред. Федерального закона от 22.06.2007 N 116-ФЗ)

Уголовная ответственность за подделку подписей

Статья 142. Фальсификация избирательных документов, документов референдума

(в ред. Федерального [закона от 04.07.2003 N 94-ФЗ](#))

2. Подделка подписей избирателей, участников референдума в поддержку выдвижения кандидата, списка кандидатов, выдвинутого избирательным объединением, инициативы проведения референдума или заверение заведомо подделанных подписей (подписных листов), совершенные группой лиц по предварительному сговору или организованной группой, либо соединенные с подкупом, принуждением, применением насилия или угрозой его применения, а также с уничтожением имущества или угрозой его уничтожения, либо повлекшие существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства, -

(в ред. Федерального [закона от 21.07.2005 N 93-ФЗ](#))

наказываются штрафом в размере от двухсот тысяч до пятисот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до трех лет, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок от двух до пяти лет, либо принудительными работами на срок до трех лет, либо лишением свободы на тот же срок.

(в ред. Федеральных законов от 07.12.2011 [N 420-ФЗ](#), от 10.07.2012 [N 106-ФЗ](#))

Предлагаемая редакция ч.2 ст.142 УК РФ

Статья 142. Фальсификация избирательных документов, документов референдума

2. Подделка подписей избирателей, участников референдума в поддержку выдвижения кандидата, списка кандидатов, выдвинутого избирательным объединением, инициативы проведения референдума или заверение заведомо подделанных подписей (подписных листов),

наказываются штрафом в размере от двухсот тысяч до пятисот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до трех лет, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок от двух до пяти лет.

2.1. Подделка подписей избирателей, участников референдума в поддержку выдвижения кандидата, списка кандидатов, выдвинутого избирательным объединением, инициативы проведения референдума или заверение заведомо подделанных подписей (подписных листов), совершенная группой лиц по предварительному сговору или организованной группой, либо соединенные с подкупом, принуждением, применением насилия или угрозой его применения, а также с уничтожением имущества или угрозой его уничтожения, либо повлекшие существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства, -

наказывается принудительными работами на срок до трех лет либо лишением свободы на тот же срок и лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок от двух до пяти лет.



По нашему мнению, количество технических нарушений при сборе подписей и число избирательных споров по данным нарушениям может быть решено также путем увеличения периода, предназначенного для их проверки, в совокупности с введением возможности устранения технических недостатков.

В целом следует отметить, что отдельные аспекты процедуры сбора подписей нуждаются в совершенствовании. В противном случае этот институт на практике не будет достигать своей реальной цели и возможно превратиться в уходящий в историю рудимент.



О тенденциях в практике подготовки и проведения выборов и актуализации избирательного законодательства

Захаров Илья Викторович,
председатель
Избирательной комиссии
муниципального образования «город Екатеринбург»

Сегодня для всего Российского государства наступил период, когда в регионах уже подведены итоги важнейших для дальнейшего развития страны федеральных выборов. В ряде субъектов Российской Федерации проводились также выборы в региональные органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Впереди – новые избирательные циклы. Эффективность работы организаторов выборов будет зависеть во многом от того, насколько полно мы сумеем проанализировать причины проблемных ситуаций, предложить механизмы их разрешения, в том числе нормотворческим путем.

Опыт подготовки и проведения выборов в субъектах Российской Федерации, с учетом кампании 18 сентября 2016 года, позволяет выделить следующие направления для совершенствования избирательного законодательства и законодательства о местном самоуправлении.



Институт сбора подписей избирателей должен претерпеть существенные изменения.

Процедуры сбора подписей избирателей, их проверки комиссиями с привлечением уполномоченных органов детально регламентированы законодательством Российской Федерации. Имеется и обширная судебная практика в этой сфере.

Однако в ряде случаев эти процедуры оставляют широкое поле для усмотрения при проверке подписных листов, сохраняя элементы субъективного подхода – например, это касается вопроса, что можно считать исправлением в подписном листе.

Вместе с тем, имеющаяся в законодательстве презумпция доверия к справкам и заключениям уполномоченных органов может вступать в противоречие с фактическими обстоятельствами конкретного дела. Так, например, закон не учитывает и не может учитывать вероятные ошибки, опечатки в базах данных уполномоченных органов, на основе которых ведется проверка и составление справок.

Считаю, что сегодня у нас сложился альтернативный механизм, позволяющий достоверно идентифицировать гражданина и выявить реальную поддержку избирателем выдвижения того или иного кандидата, списка кандидатов. Этот механизм – единый портал государственных и муниципальных услуг. Действительно, если с помощью этого ресурса уже не первый год миллионам граждан оказывают жизненно важные государственные и муниципальные услуги, почему бы не использовать его для подтверждения поддержки выдвижения на выборах?

Актуальный для организаторов муниципальных выборов вопрос – противоречия в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и избирательном законодательстве, касающиеся срока полномочий депутата представительного органа муниципального образования.



Проблема приобретает остроту, когда необходимо принимать решение о назначении дополнительных выборов депутата представительного органа муниципального образования.

В силу положений пункта 10 статьи 71 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» дополнительные выборы не назначаются и не проводятся, если в результате этих выборов депутат не может быть избран на срок более одного года.

Согласно пункту 1 статьи 8 названного Федерального закона днем окончания срока, на который избираются органы местного самоуправления и депутаты указанных органов, является второе воскресенье сентября соответствующего года.

В то же время на основании части 3 статьи 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» полномочия депутата начинаются со дня его избрания и прекращаются со дня начала работы выборного органа местного самоуправления нового созыва (то есть, после второго воскресенья сентября соответствующего года).

Это противоречие ставит под угрозу реализацию избирательных прав граждан: фактически жители соответствующего округа лишаются своего представителя в органе местного самоуправления на срок более одного года. Однако вопрос о назначении довыборов для многих комиссий остается дискуссионным в связи с противоречивым правовым регулированием.

Возможно, в подобных ситуациях стоит предусмотреть исключение, позволяющее на-

значать довыборы не только на единый день голосования, но и на иные даты, а также закрепить такое исключение на уровне федерального закона.

Отмечу, что проведение дополнительных выборов в некоторых случаях в любое воскресенье соответствующего года допускалось, в том числе, Центральной избирательной комиссией Российской Федерации. Эта позиция была сформулирована в письме «О дне голосования» от 23.01.2013 № 05-15/137. Однако отражения в законе данное разъяснение пока не приобрело.

В настоящий момент законодательство Российской Федерации обязывает проводить

Вариант решения проблемы дополнительных выборов депутатов муниципалитета



досрочные выборы глав муниципальных образований не позднее чем через 6 месяцев со дня досрочного прекращения полномочий. Аналогичная норма в отношении довыборов депутатов представительного органа позволила бы повысить гарантии избирательных прав граждан. Может быть рассмотрен также вопрос о распространении этой практики на выборы высших должностных лиц регионов.

Кампания по выборам 18 сентября 2016 года в очередной раз обратила внимание на одну из ключевых проблем наружной агитации.

Участники выборов должны находиться в равных условиях при проведении агитации, выпуске и распространении печатных агитационных материалов. Обеспечивая это равенство, закон требует оплаты изготовления и размещения агитации за счет средств избирательного фонда и с согласия собственников соответствующих объектов.

Однако на практике отдельные участники выборов злоупотребляют своим правом на агитацию, пренебрегают нормами других отраслей законодательства.

Так, некоторые кандидаты и партии в прошедшую кампанию размещали свои агитационные материалы на балконах, фасадах многоквартирных жилых домов, не получая согласие общего собрания собственников жилья или какие-либо иные надлежащие документы. Фактически матери-



лы размещались самовольно.

При этом нарушители пользуются пробелом в избирательном законодательстве: не регулируя напрямую данный вопрос, закон ограничивает избирательные комиссии в мерах реагирования на такое размещение агитации.

Полагаю, что избирательные комиссии должны быть наделены соответствующими полномочиями, а само по себе размещение агитации на многоквартирных жилых домах подлежит специальному правовому регулированию.

Кампания по выборам 18 сентября 2016 года, когда одновременно проводились выборы по партийным спискам и избирательным округам на федеральном, а в ряде территорий также на региональном и муниципальном уровнях, вновь обозначила кадровую и ресурсную проблему при формировании окружных избирательных комиссий.

Формирование «под выборы» окружной избирательной комиссии требует дополнительных бюджетных расходов, обучения членов комиссии, предоставления им помещений и техники. При этом не во всех случаях сформированная комиссия имеет необходимый опыт и соответствует профессиональному уровню.

Оптимальный выход из этой ситуации – возложение полномочий окружных комиссий по федеральным и региональным выборам на иные комиссии.

Однако региональные избиркомы при этом стремятся, как правило, возлагать соответствующие полномочия исключительно на территориальные избирательные комиссии, в большинстве случаев не используя ресурсы, кадры и опыт избирательных комиссий муниципальных образований.

Фактически возникают ситуации, когда территориальная комиссия одновременно проводит две-три кампании, что вынуждает все же создавать в регионе дополнительные окружные комиссии в отдельных округах.

В то же время избирательная комиссия муниципального образования, если в день голосования не проводятся муниципальные выборы, фактически простаивает, несмотря на наличие кадрового потенциала, опыта организации выборов, необходимых помещений и оборудования.

Предлагаю закрепить в федеральном законодательстве обязанность региональных избирательных комиссий при проведении избирательных кампаний уровня субъекта Федерации по одномандатным или многомандатным округам возлагать полномочия одной или нескольких окружных избирательных комиссий на избирательную комиссию административного центра региона.



Это позволит как сберечь бюджетные средства, так и провести выборы в округе на необходимом организационном уровне.

Для избирательных комиссий муниципальных образований приобрели актуальность некоторые вопросы, связанные с неоднозначным правовым регулированием статуса членов комиссии с правом решающего голоса.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к лицам, замещающим муниципальные должности, относит членов избирательной комиссии муниципального образования, действующей на постоянной основе и являющейся юридическим лицом, с правом решающего голоса. При этом названный Федеральный закон не предусматривает каких-либо исключений.

Аналогичная норма содержится также в части 2 статьи 1 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации», указывающей на статус членов избиратель-

Проблемы правового статуса членов избирательных комиссий

ФЗ
«О муниципальной службе»

Федеральный закон
«Об общих принципах организации местного самоуправления ...»

член избирательной комиссии муниципального образования, осуществляющей полномочия на постоянной основе, с правом совещательного голоса – **замещает муниципальную должность**

ных комиссий муниципальных образований с правом решающего голоса как лиц, замещающих муниципальные должности, вне зависимости от факта осуществления ими полномочий на постоянной (штатной) или непостоянной основе.

Правовые акты в сфере противодействия коррупции обязывают лиц, замещающих муниципальные должности, отчитываться о своих доходах и расходах, а также о доходах и расходах членов своей семьи.

Это абсолютно справедливое и своевременное требование, если речь идет о лицах, замещающих муниципальные должности на постоянной основе. Однако члены комиссии, работающие в иных органах, учреждениях, организациях, не должны быть приравнены к этой категории. На практике спорный подход законодательства приводит к конфликтным ситуациям, вплоть до досрочного прекращения полномочий членов комиссии, не желающих отчитываться о доходах и имуществе, по личному заявлению.

В настоящее время на рассмотрении в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации находится законопроект № 1094908-6, частично снимающий обозначенную проблему. Однако насколько высока вероятность его принятия парламентом, пока сказать трудно.

Предлагаемые изменения в избирательном законодательстве могли бы способствовать, с одной стороны, разумной организации работы избирательных комиссий муниципальных образований, с другой – решению главной нашей общей задачи, то есть обеспечению реализации избирательных прав граждан.

Проблемы применения законодательства об интеллектуальной собственности в период проведения избирательных кампаний

Ходаков Иван Александрович,
председатель
Омской городской избирательной комиссии



В 2006 году в российское избирательное законодательство был введен запрет на агитацию, нарушающую законодательство об интеллектуальной собственности. Нарушение данного запрета стало одним из оснований для отказа в регистрации кандидата/списка кандидатов и исключения из списка кандидатов.

Кроме того, регистрация кандидата/списка кандидатов может быть отменена судом в случае несоблюдения при проведении предвыборной агитации требований, установленных законодательством об интеллектуальной собственности.

В последнее время кандидаты стали активно пользоваться данной нормой для устранения своих политических оппонентов.

Без сомнения вопросы защиты интеллектуальной собственности являются значимыми и актуальными, особенно в условиях интенсивного развития информационной составляющей нашего общества. Данная норма позволяет исключить случаи проведения недобросовестной агитации, в том числе посредством изготовления агитационных материалов, схожих по своему содержанию с агитационными материалами других кандидатов.

Однако, понятие предвыборной агитации законодатель сформулировал как деятельность, осуществляемую в период избирательной кампании и имеющую целью побудить избирателей голосовать определенным образом. Использование в агитации объектов авторского права совершенно естественно, и вряд ли можно представить себе агитацию, не использующую результаты человеческого труда.

Отмена регистрации кандидата является мерой конституционно-правовой ответственности, применяемой судом к лицам, виновным в совершении определенных нарушений законодательства о выборах. Отмена регистрации применяется в целях наказания виновных лиц, которое состоит в принудительном отказе в реализации этими лицами пассивного избирательного права.

Санкция в виде отмены регистрации кандидата, связанная с ограничением избирательных прав, должна осуществляться на основе принципа соразмерности. Недопустимо применение лишь формальных оснований отмены регистрации без учета обстоятельств, свидетельствующих о наличии специального умысла и агитационной цели.

Действующее законодательство устанавливает, что агитация, проведенная с нарушением законодательства об интеллектуальной собственности, является самостоятельным основанием для отмены регистрации. Закон не связывает применение такой меры конституционно-правовой ответственности, как отмена регистрации кандидата по причине нарушения им при проведении агитации законодательства об интеллектуальной собственности с обязательным наличием обращений кого-либо из авторов или их правопреемников за судебной защитой своих прав.

При этом не учитываются интересы самого правообладателя. Ведь если правообладатель посчитает, что использование интеллектуальной собственности нарушает его исключительные права – он вправе обратиться в соответствующий суд за защитой своих исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности и на средства индивидуализации.

Что касается избирательного законодательства то, если в суде будет доказано что у

объекта интеллектуальной собственности есть автор и результат его творческой деятельности использовался именно в агитационных целях, несмотря на то обстоятельства, имеются ли у правообладателя претензии к кандидату или нет – сам факт использования кандидатом объектов интеллектуальной собственности будет являться основанием ограничения пассивного избирательного права. Данная логика не всегда понятна при отсутствии у самого правообладателя претензий.

Также хотелось бы отметить, что в соответствии с требованиями Уголовного законодательства нарушение авторских и смежных прав отнесено к преступлениям небольшой тяжести и, как правило, не сопряжено с лишением свободы, а значит и судимость за данное преступление не лишает гражданина пассивного избирательного права.

Кроме того, нарушение законодательства об интеллектуальной собственности в избирательном праве по степени ответственности соизмеримо с экстремистской деятельностью. В данном случае представляется, что наличие признаков экстремизма не сопоставимо с нарушением интеллектуальных прав. Действия или призывы, направленные на разжигание социальной розни охватывают гораздо большее количество граждан, различных слоев населения нашей страны и нарушают сами основы конституционного строя Российской Федерации. В то время как нарушение интеллектуальных и авторских прав затрагивает интересы конкретного гражданина, юридического лица.

Целесообразно было бы сопоставить данную категорию нарушений избирательного законодательства с нарушениями, связанными с незаконным использованием персональных данных, имеющих правовые последствия, но не влекущие к ограничениям избирательного права.

В связи с изложенным представляется, что избирательное право не может быть инструментом борьбы за соблюдением законодательства об интеллектуальной собственности и авторских прав.

Кроме того, проблематика защиты интеллектуальных прав представляется более широкой. Можно ли назвать агитационный материал кандидата его интеллектуальной собственностью? Будет ли являться использование агитационных материалов кандидата или части результата его творческой деятельности в материалах других кандидатов нарушением его авторских прав?

В связи с обозначенными проблемными вопросами целесообразно внести изменения в действующее избирательное законодательство. И здесь видится несколько путей решения этого вопроса:

1. Ужесточение требований при регистрации агитационных материалов с обязательным представлением соответствующих документов на все возможные объекты интеллектуальной собственности.

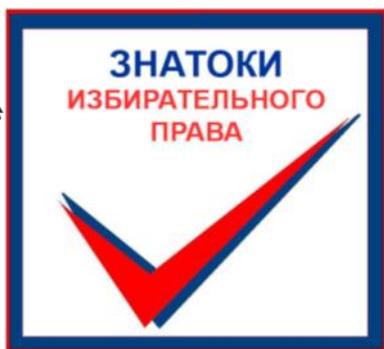
2. Введение дополнительного требования о представлении решения суда о наличии нарушения законодательства об интеллектуальной собственности для последующей отмены регистрации кандидата. Но суды будут рассматривать дело о нарушении законодательства об интеллектуальной собственности по общим срокам, что с учетом избирательных сроков не позволит реализовать данную норму.

3. Наиболее понятным и приемлемым с точки зрения реализации на практике видится смягчение санкций за указанное нарушение. Отмена регистрации кандидата по данным основаниям представляется чрезмерной мерой наказания, несопоставимой в большинстве случаев с виной.

Кроме того, Административным и Уголовным кодексами предусмотрена достаточная степень ответственности за нарушения законодательства об интеллектуальной собственности.

В любом случае данная норма в сегодняшнем ее контексте вызывает массу споров и сильно усложняет работу избирательных комиссий.

ВТОРОЙ ДЕНЬ X КОНФЕРЕНЦИИ АСДГ



Во второй день X конференции АСДГ её участники приняли участие в интеллектуальной игре «Знатоки избирательного права» в форме «Брейн-ринг», организованной Избирательной комиссией города Красноярск на базе Краевой молодежной библиотеки.

Вопросы для игры были подготовлены Избирательной комиссией города Красноярск на основе действующего избирательного законодательства по организации проведения выборов.

В интеллектуальной игре приняли участие четыре команды:

«ВИКТОРИЯ»

1. Гиблер Татьяна Николаевна - председатель избирательной комиссии города Тюмени, капитан команды
2. Емельянова Татьяна Николаевна - заместитель председателя избирательной комиссии муниципального образования город Барнаул
3. Фролов Виктор Петрович – председатель избирательной комиссии муниципального образования город Магадан
4. Богуславская Нина Васильевна - председатель муниципальной избирательной комиссии города Бийска
5. Ершова Ольга Степановна - председатель муниципальной избирательной комиссии города Новокузнецк
6. Новоселов Андрей Алексеевич - Начальник управления организационной работы администрации г. Тюмень



«ФЕМИДА»

1. Кичатов Николай Владимирович - председатель Владивостокской городской муниципальной избирательной комиссии, капитан команды
2. Кошкина Наталья Павловна - секретарь городской избирательной комиссии города Новосибирска
3. Трушниковая Ольга Владиславовна - секретарь избирательной комиссии города Тюмени
4. Кочетков Александр Павлович - председатель Усть-Илимской городской территориальной избирательной комиссии
5. Григорьева Аида Васильевна – начальник организационно-методического отдела ЦИК Республики Саха (Якутия)
6. Онгоржонов Юрий Борисович - председатель избирательной комиссии города Улан-Удэ



«ВЕЛИКОЛЕПНАЯ ШЕСТЕРКА»

1. Захаров Илья Викторович - председатель избирательной комиссии города Екатеринбурга, капитан команды
2. Краткая Тамара Геннадьевна - председатель городской избирательной комиссии города Новосибирска
3. Карелкина Елена Александровна - заместитель председателя Омской городской избирательной комиссии
4. Борисенко Татьяна Михайловна - председатель Восточной территориальной избирательной комиссии города Бийска
5. Шемчук Максим Михайлович - начальник организационно-методического отдела управления делами администрации города Хабаровска
6. Колмаков Юрий Владимирович – член ТИК Центрального района г. Красноярска



«СВОБОДНЫЙ ВЫБОР»

1. Ходаков Иван Александрович - председатель Омской городской избирательной комиссии, капитан команды
2. Мазина Валентина Константиновна - председатель Ангарской территориальной избирательной комиссии



3. Франц Любовь Федоровна - председатель территориальной избирательной комиссии Мирнинского района Республики Саха (Якутия)
4. Федорова Мария Лукинична - председатель Нерюнгринской территориальной избирательной комиссии республики Саха (Якутия)
5. Самойлова Алла Георгиевна - председатель Якутской городской территориальной избирательной комиссии
6. Кинк Ирина Александровна – член ТИК Советского района г. Красноярск

В состав компетентного жюри вошли секретарь ЦИК РФ М.В. Гришина, заместитель начальника Правового управления – начальник отдела регионального законодательства о выборах и референдумах ЦИК РФ К.Ю. Бородулина, председатель правления секции АСДГ, председатель избирательной комиссии Новосибирской области О.А. Благо, председатель Избирательной комиссии города Красноярска А.Г. Лисовская.

Команды сыграли 13 раундов, в каждом из которых разыгрывалось 6 очков. В ходе игры вопросы бурно обсуждались не только участниками команд, но и зрителями. Некоторые сложные задания потребовали разъяснений компетентного жюри—представителей ЦИК РФ.

Первое место жюри присудило команде «Свободный выбор», которая в финале обыграла команду «Виктория». Лучшим игроком, по мнению жюри, был признан Ходаков Иван Александрович. Победителям вручены сладкие призы, а членам четырех команд Брейринга — сертификаты участия в интеллектуальной игре «Знатоки избирательного права».

В заключении X конференции АСДГ ее участники обменялись мнениями, планами на проведение очередной конференции и избрали новый состав правления секции по вопросам организации муниципальных выборов.



***Правление секции АСДГ
по вопросам организации
муниципальных выборов:***

председатель правления секции АСДГ:

Краткая Тамара Геннадьевна,
председатель Новосибирской городской
муниципальной избирательной комис-
сии (г. Новосибирск)

члены правления:

- **Ершова Ольга Степановна**, председатель муниципальной избирательной комиссии Новокузнецкого городского округа (г. Новокузнецк)
- **Кичатов Николай Владимирович**, председатель Владивостокской городской муниципальной избирательной комиссии (г. Владивосток)
- **Лисовская Анна Георгиевна**, председатель Избирательной комиссии города Красноярск (г. Красноярск)
- **Онгоржонов Юрий Борисович**, председатель Избирательной комиссии города Улан-Удэ (г. Улан-Удэ)
- **Ходаков Иван Александрович**, председатель Омской городской избирательной комиссии (г. Омск)

РЕЗОЛЮЦИЯ

Х ежегодной конференции АСДГ

(секции по вопросам организации муниципальных выборов)

«Совершенствование муниципального избирательного процесса в рамках динамичного изменения избирательного законодательства в России»

10 - 11 ноября 2016 года, г. Красноярск

Участники конференции, обсудив актуальные вопросы развития избирательной системы России, особенности организации и проведения совмещенных выборов различного уровня, некоторые аспекты правового регулирования проведения муниципальных выборов и референдумов, проблемы правового регулирования вопросов, связанных со сбором подписей избирателей, проблемы применения законодательства об интеллектуальной собственности в период проведения избирательных кампаний, отметили, что рассмотренные вопросы имеют существенное значение для работы по организации и проведению муниципальных выборов в Российской Федерации.

В процессе обсуждения указанных вопросов были определены следующие проблемы и предложения по их разрешению:

1. Как отметили участники конференции, согласно статье 2 Федерального закона от 06.10.2003 № 131 - ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» члены избирательной комиссии муниципального образования с правом решающего голоса, действующей на постоянной основе и являющейся юридическим лицом, относятся к лицам, замещающим муниципальную должность. Аналогичная норма содержится в части 2 статьи 1 Федерального закона от 02.03.2007 № 25 - ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации». Также в соответствии с пунктом 15 статьи 29 Федерального закона от 12.06.2002 № 67 - ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее - Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав) член избирательной комиссии с правом решающего голоса, действующей на постоянной основе и являющейся юридическим лицом, замещает в соответствии с законом, иным нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования, иным нормативным правовым актом органа местного самоуправления муниципальную должность. Предлагается в абзац 19 пункта 15 статьи 29 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав, в часть 1 статьи 2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» после слов «являющейся юридическим лицом» внести дополнения, уточняющие статус члена избирательной комиссии муниципального образования с правом решающего голоса, добавив слова «работающий в комиссии на постоянной (штатной) основе».

2. При обсуждении вопросов организации и проведения совмещенных выборов различного уровня, участники конференции высказали ряд предложений по внесению изменений в Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав, таких как:

- унификация Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав в части сроков совершения избирательных действий, порядка проведения предвыборной агитации;

- освобождение от сбора подписей избирателей кандидатов на муниципальных выборах при условии числа избирателей в избирательном округе менее пяти тысяч либо освобождение от оплаты изготовления подписных листов кандидатов на муниципальных выборах при условии числа избирателей в избирательном округе менее пяти тысяч и несоздании кандидатом избирательного фонда;

- установление обязанности кандидата, освобожденного от сбора подписей избирате-

лей, не обязанного в силу пункта 9 статьи 59 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав представлять первый финансовый отчет, при отсутствии у кандидата изменений в сведениях о себе, представленных им при выдвижении, в срок, установленный законом для представления документов для регистрации кандидата, оповещать соответствующую избирательную комиссию о соответствующих обстоятельствах путем представления письменного заявления;

- предусмотрение возможности внесения изменений в схему одномандатных избирательных округов в связи со строительством новых жилых массивов в пределах избирательного округа с новыми адресами, которые не входят в описание существующей схемы одномандатного избирательного округа. Действующее избирательное законодательство никаким образом не регулирует порядок внесения изменений в описание схемы округов. Однако, избиратели, имеющие место регистрации во вновь построенном доме на территории одномандатного избирательного округа, включаются в списки избирателей и обладают активным избирательным правом на данном округе, при этом, такой дом в описание схемы округа не входит, но входит в описание границ избирательных участков;

- исключение запрета на использование в агитационных материалах изображений физических лиц, установление возможности использования изображений физических лиц (за исключением лиц, не достигших 18 лет) с письменного согласия указанных лиц, так как новелла избирательного законодательства о порядке использования в агитационных материалах изображений физических лиц вызвала серьезные затруднения при ее применении.

3. В ходе обсуждения проблем правового регулирования вопросов, связанных со сбором подписей избирателей, участниками конференции высказан ряд предложений по данному вопросу:

- введение процедуры регистрации избирательной комиссией лиц, осуществляющих сбор подписей избирателей;

- упрощение формы подписного листа в части указания сведений о лице, осуществлявшем сбор подписей, оставив только сведения о его фамилии, имени и отчестве, подпись и дату заверения, а остальные сведения предлагается указывать в заявлении, поданном в избирательную комиссию до начала сбора подписей избирателей; в качестве альтернативы исключения из подписного листа сведений о сборщике подписей, введение возможности устранения ошибок в сведениях о нем;

- введение регламентации порядка представления подписных листов для их проверки, а именно, правил брошюрования папок с ограниченным количеством листов в каждой папке;

- увеличение периода времени, предназначенного для проверки подписей до 15 дней в том случае, если представлено более тысячи подписей избирателей, криминализация состава, предусмотренного статьей 5.46 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации, то есть установление уголовной, а не административной ответственности за подделку подписей избирателей, выделение состава, предусмотренного частью 2 статьи 142 Уголовного кодекса Российской Федерации в квалифицированный состав;

- использование единого портала государственных и муниципальных услуг как механизма, позволяющего достоверно идентифицировать гражданина и выявить реальную поддержку избирателем выдвижения того или иного кандидата.

- также предложено вернуть институт избирательного залога в качестве альтернативы сбора подписей избирателей.

4. В ходе обсуждения вопроса применения законодательства об интеллектуальной собственности в период проведения избирательных кампаний, участники конференции предлагают в Федеральном законе об основных гарантиях избирательных прав за нарушение законодательства Российской Федерации об интеллектуальной собственности предусмотреть иную степень ответственности в соответствии с административным и (или) уголовным законодательством, не влекущую ограничение пассивного избирательного права кандидата.

5. Обсуждая прошедшую избирательную кампанию, участники конференции обратили

внимание на одну из ключевых проблем наружной агитации. Так, некоторые кандидаты размещали свои агитационные материалы на фасадах многоквартирных жилых домов, не получая согласия общего собрания собственников жилья или какие-либо иные надлежащие документы. При этом нарушители пользуются пробелом в избирательном законодательстве: не регулируя напрямую данный вопрос, закон ограничивает избирательные комиссии в мерах реагирования на такое размещение агитационных материалов. Участники конференции полагают, что избирательные комиссии должны быть наделены соответствующими полномочиями, а само по себе размещение агитационных материалов на многоквартирных жилых домах подлежит специальному правовому регулированию.

6. Участники конференции отметили, что при проведении выборов возникла проблема по вопросу представления кандидатом информации о смене своей фамилии, имени или отчества. В связи с чем участники конференции предложили внести уточнения в Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав - с какого возраста должна произойти смена фамилии, имени, отчества для того, чтобы кандидат представлял эти сведения в избирательную комиссию. Кроме того, в соответствии со статьей 63 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав в избирательном бюллетене в случае полного совпадения фамилий, имен и отчеств двух и более кандидатов, необходимо указывать прежние фамилию, имя отчество, если смена произошла в период избирательной кампании либо в течение года со дня официального опубликования решения о назначении выборов. В связи с чем вопрос проверки смены фамилии, имени, отчества носит актуальный характер. Предложено ввести норму о проверке смены фамилии, имени, отчества, если паспорт гражданина Российской Федерации был выдан в период избирательной кампании либо в течение года со дня официального опубликования решения о назначении выборов, а кандидат сведений о смене фамилии, имени, отчества не представил.

7. В заключение обсуждения вопросов участники конференции предложили при проведении выборов федерального либо регионального уровня полномочия одной или нескольких окружных избирательных комиссий возлагать на избирательные комиссии муниципальных образований, так как муниципальные комиссии обладают необходимым кадровым потенциалом, опытом организации выборов, необходимыми помещениями и оборудованием для организации и проведения выборов.

Участники конференции отметили эффективность периодических встреч председателей избирательных комиссий и руководителей организационных служб, исполнительных органов муниципальных образований в формате конференции, выразили мнение о важности продолжения практики обмена опытом российских регионов по организации и проведению выборов органов местного самоуправления и поручили Исполнительной дирекции АСДГ направить резолюцию в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации.