

УДК 324 © С. Г. Бутина, 2015

## Назначение выборов депутатов законодательных (представительных) органов власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления: правовой аспект

С. Г. Бутина



Рассматриваются вопросы, связанные с определением дня проведения выборов на региональном и местном уровнях. Предлагается определить единый день проведения выборов любого уровня. Существенное внимание уделяется правилам назначения досрочных выборов, что предполагает формирование нового состава уполномоченного органа в кратчайшие сроки для обеспечения преемственности органов власти или местного самоуправления.

*Ключевые слова:* назначение выборов, избирательная комиссия, день проведения выборов, официальный источник, досрочные выборы.

Основные гарантии реализации гражданами Российской Федерации конституционного права на участие в выборах, проводимых на территории субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, в соответствии с Конституцией Российской Федерации определяет Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (в редакции от 24 ноября 2014 г.) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>1</sup> (далее — Федеральный закон № 67-ФЗ), иные федеральные законы, конституции (уставы), законы субъектов Российской Федерации, подзаконные акты, уставы муниципальных образований.

Например, закон Омской области от 7 июля 2003 г. № 455-ОЗ (в редакции от 2 июня 2014 г.) «О выборах депутатов Законодательного Собрания Омской области»<sup>2</sup> (далее — Закон Омской области № 455-ОЗ) устанавливает порядок подготовки и проведения выборов депутатов Законодательного Собрания Омской области, закон Омской области № 456-ОЗ (в редакции от 8 октября 2014 г.) «О выборах в орга-

ны местного самоуправления Омской области»<sup>3</sup> (далее — Закон Омской области № 456-ОЗ) — органов местного самоуправления Омской области.

Политические выборы — это не только непосредственно само голосование, но и комплекс действий, направленных на формирование органов власти<sup>4</sup>. Одним из них является назначение выборов.

Назначение выборов представляет собой начальную стадию избирательного процесса, позволяющую гражданам Российской Федерации реализовать свое избирательное право в полном объеме. Указанная стадия имеет решающее значение, поскольку представляет основу практической реализации действующего избирательного законодательства Российской Федерации. Она в большинстве случаев носит волевой характер и предусматривает необходимость определения уполномоченного субъекта и принятия им решения о назначении выборов. Часть 1 ст. 10 Федерального закона № 67-ФЗ (как и ряд иных предписаний) носит отсылочный характер в части определения видов выборов, на которые данная норма распространяется.

Сущность правового регулирования сводится к установлению соответствия между нормативными предписаниями в части определения компетентного лица и субъектом, принявшим соответствующее решение. При этом законодатель определяет, что выборы назначает уполномоченный на то орган или должностное лицо, т. е. указывает на наличие специальных полномочий в данной сфере. В частности, ч. 2 ст. 4 Закона Омской области № 455-ОЗ гласит, что решение о назначении выборов депутатов Законодательного Собрания Омской области должно быть принято Законодательным Собранием Омской области не ранее чем за 100 дней и не позднее чем за 90 дней до дня голосования. Если Законодательное Собрание Омской области не назначит выборы в установленный срок, они назначаются в порядке, установленном Федеральным законом № 67-ФЗ.

Согласно ч. 2 ст. 10 Закона Омской области № 456-ОЗ решение о назначении выборов в органы местного самоуправления должно быть принято представительным органом муниципального образования не ранее чем за 90 дней и не позднее чем за 80 дней до дня голосования.

В определении уполномоченного на назначение выборов субъекта регионам и муниципалитетам предоставлена свобода деятельности, в связи с чем они могут устанавливать порядок, отличный от федерального.

Назначение выборов, наряду с решением иных вопросов, предполагает определение дня проведения выборов. Часть 2 ст. 10 Федерального закона № 67-ФЗ предусматривает, что день проведения голосования определяется федеральным законодательством. Тем не менее указанное нормативное предписание не представляет практической ценности, поскольку единственным федеральным законом, определяющим день проведения голосования, является названный нормативный акт.

Порядок определения дня голосования на региональных и местных выборах названным выше Федеральным законом не определен, несмотря на то что реализация гражданами Российской Федерации избирательных прав при участии в выборах, проводимых как на уровне субъекта Российской Федерации, так и на местном уровне, составляет предмет его правового регулирования.

В связи с этим целесообразно было бы объединить нормативные положения чч. 2 и 3 ст. 10 Федерального закона № 67-ФЗ, определив днем проведения выборов любого уровня второе воскресенье марта, а в отдельных случаях — второе воскресенье октября.

В отношении выборов органов государственной власти субъекта Российской Федерации или органов местного самоуправления федеральный законода-

тель применяет общее правило о дне проведения выборов. Таким образом, можно сделать вывод о том, что выборы иных уровней, за исключением федеральных, проводятся во второе воскресенье марта (или октября) года, в котором истекает срок ранее избранного состава данного органа. Несмотря на единство требований, ряд субъектов Российской Федерации устанавливает специальные правила назначения дня проведения голосования на выборах органа государственной власти региона.

Анализ приведенных нормативных предписаний свидетельствует об избирательности правового регулирования. Так, положения чч. 3 и 4 ст. 10 Федерального закона № 67-ФЗ закрепляют лишь порядок назначения региональных и местных выборов.

В ряде случаев, предусмотренных законодательством, прекращение полномочий соответствующего органа производится ранее истечения установленного законом срока полномочий данного органа. При этом возникает необходимость назначения и проведения досрочных выборов, т. е. до наступления общего срока проведения очередных выборов (например, в случае роспуска представительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а также добровольной отставки депутата). В подобной ситуации необходимость применения специального порядка назначения выборов обусловлена необходимостью передачи государственно-властных полномочий от органа, утратившего свою компетенцию, вновь избранному составу.

В связи с этим ч. 4 ст. 10 Федерального закона № 67-ФЗ устанавливает специальные правила назначения досрочных выборов — они должны быть проведены не позднее чем через шесть месяцев с момента досрочного прекращения полномочий соответствующего субъекта. Учитывая возможность досрочного прекращения полномочий практически любого выборного органа или должностного лица, нельзя не сказать о применении такого порядка лишь в отношении региональных и местных выборов.

Конкретизируя названные предписания, законодатель предусматривает необходимость применения общего порядка проведения досрочных выборов как в отношении действующих органов власти и местного самоуправления, так и вновь образованных. В подобном случае речь идет о формировании нового муниципального образования с собственной системой органов местного самоуправления.

Единство процедуры назначения и проведения досрочных выборов и выборов во вновь созданные органы местного самоуправления обусловлено невозможностью осуществления полномочий указанными субъектами на протяжении всего срока, установленного для данной категории органов.

Следует заметить, что некоторые предписания названной выше статьи по смыслу дублируют друг друга. Так, общий порядок дня проведения выборов определен не только ч. 3 ст. 10 Федерального закона № 67-ФЗ, он также содержится и в иных положениях.

В соответствии с общим установленным порядком выборы проводятся во второе воскресенье марта, а при наличии предусмотренных законом обстоятельств — во второе воскресенье октября. Причем закон прямо запрещает проведение выборов в праздничный выходной день, а также в предшествующий ему день и последующий. Перечень праздничных выходных дней определен Трудовым кодексом Российской Федерации, и в случае совпадения такого дня с общим выходным — воскресеньем подлежит переносу на основании соответствующего постановления Правительства Российской Федерации.

Таким образом, исходя из установленного перечня нерабочих выходных дней, выборы подлежат переносу на иной срок в случае, если второе воскресенье марта совпадает с Международным женским днем 8 марта либо следующим за ним днем. Однако, учитывая периодичность проведения отдельных видов выборов, вероятность совпадения праздничных дней с днем проведения выборов ничтожно мала. По общему правилу при их совпадении выборы переносятся на второе воскресенье октября того же года. Отсутствие установленных действующим законодательством выходных праздничных дней, приходящихся на октябрь, исключает их дальнейший перенос.

Заслуживает внимания позиция законодателя в части применения общих дней голосования лишь в отношении выборов органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления, поскольку отдельными законодательными актами установлен специальный порядок определения дня голосования на федеральных выборах.

Выборы представляют собой форму народного волеизъявления на формирование состава того или иного органа государственной власти или местного самоуправления, поэтому проведение выборов предполагает соблюдение установленного законодательством кворума избирателей, который позволяет признать выборы состоявшимися<sup>5</sup>. В целях обеспечения права граждан на участие в выборах закон предусматривает возможность их проведения исключительно в общий выходной день — воскресенье, когда большинство населения не осуществляет своей трудовой функции. Однако установление указанного правила не свидетельствует о том, что все население, обладающее активным избирательным правом, имеет возможность реализовать его в день проведения выборов.

Так, указанной возможности лишены работники, осуществляющие свою деятельность вахтовым методом, а также в рамках графика сменности. Закон предусматривает дополнительные гарантии для указанных субъектов, в частности, возможность досрочного голосования или по открепительному удостоверению. В целях предоставления возможности принять участие в выборах максимальному количеству населения, обладающего активным избирательным правом, закон предписывает ряд ограничений, связанных с моментом назначения выборов.

Одновременно субъекты Российской Федерации и муниципальные образования могут устанавливать специальный перечень выходных праздничных дней, характерных исключительно для данной территории, в связи с чем указанное законодательное предписание может быть реализовано в рамках отдельных субъектов Российской Федерации или муниципальных образований.

Решение о назначении выборов выступает ключевым аспектом всего избирательного процесса, поскольку является юридическим фактом — основанием для начала избирательной кампании. В связи с этим наиболее значимым обстоятельством принятия указанного решения выступает соблюдение сроков его принятия в целях эффективной реализации последующих стадий избирательного процесса.

В отношении муниципальных выборов закон устанавливает специальные правила принятия решения об определении дня проведения выборов. Территориальная ограниченность данного вида выборов рамками одного муниципального образования предполагает возможность применения сокращенных сроков, в частности, общие сроки, предусмотренные законом, сокращаются при проведении муниципальных выборов на десять дней. Указанное правило действует и в отношении максимально допустимого, и в отношении минимального срока, установленного для принятия соответствующего решения.

Еще одним основанием применения сокращенных сроков назначения даты выборов является проведение досрочных выборов, что предполагает формирование нового состава указанного органа в кратчайшие сроки в целях обеспечения преемственности органов власти или местного самоуправления. При проведении досрочных выборов закон не предусматривает конкретных сроков принятия указанного решения, тем не менее он допускает возможность их сокращения лишь на одну треть. Соответственно, в случае проведения досрочных выборов регионального уровня решение об определении дня голосования должно быть принято компетентным субъектом не ранее чем за 30 дней и не позднее чем за 20 дней до дня голосования.

По мнению М. В. Гришиной, в условиях продолжения исполнения представительным органом прежнего созыва своих полномочий повторные выборы должны пройти в ближайшее второе воскресенье марта или октября<sup>6</sup>. Однако императивным требованием это не является. Более того, судебная практика подтверждает допустимость проведения повторных выборов в октябре (декабре — в год парламентских выборов) после несостоявшихся в этом же месяце основных выборов, т. е. через год и более!<sup>7</sup> Однако, как справедливо отмечает А. В. Кынев, даже «полгода без легитимного органа власти не так мало»<sup>8</sup>.

По общему правилу любой документ приобретает силу с момента его обнародования. Применительно к решению о назначении выборов закон указывает на применение общего требования об опубликовании данного решения в официальном средстве массовой информации уполномоченного на принятие такого решения органа. В частности, одним из источников размещения может выступать официальный интернет-сайт избирательной комиссии, периодические средства массовой информации, а также официальный источник опубликования актов органа, принявшего решение о назначении выборов. Например, в Омской области такими источниками являются газета «Омский вестник», ведомости Законодательного Собрания Омской области.

Целью такого обнародования является доведение соответствующей информации о возможности реализации гражданами Российской Федерации принадлежащего им активного избирательного права, в связи с чем закон не устанавливает какого-либо конкретизированного перечня источников официального опубликования указанного решения. Одним из существенных императивных предписаний в части опубликования решения о назначении выборов закон предусматривает лишь срок его обнародования, который не может быть более пяти дней с момента принятия такого решения.

При этом законодатель закрепляет ряд специальных гарантий на случай неисполнения уполномоченным органом или должностным лицом своей обязанности по назначению выборов. Отказ уполномоченного субъекта от исполнения своих обязанностей, а также отсутствие органа, наделенного соответствующей компетенцией, не может выступать основанием для нарушения установленных законодательством сроков проведения выборов. В качестве специальной гарантии соблюдения прав граждан на реализацию активного избирательного права в соответствии с общими принципами избирательного процесса закон предоставляет возможность принятия решения о назначении выборов соответствующей избирательной комиссии. Компетенция избирательных комиссий устанавливается применительно

к выборам, проводимым субъектами Российской Федерации (которые могут быть назначены избирательной комиссией субъекта Российской Федерации) а также муниципальным выборам (назначающиеся соответствующей избирательной комиссией).

В данном случае закон не конкретизирует компетенцию отдельных избирательных комиссий. Учитывая, что выборы проводятся на территории отдельного муниципального образования, в качестве компетентной избирательной комиссии может выступать соответствующая территориальная избирательная комиссия, в том числе избирательная комиссия субъекта Российской Федерации, к которому относится муниципальное образование.

Реализация указанных полномочий избирательными комиссиями допускается лишь в случае непринятия решения о назначении выборов иными уполномоченными субъектами. Подобный порядок свидетельствует об истечении предоставленного законом десятидневного срока для принятия решения о назначении выборов уполномоченным органом государственной власти или должностным лицом, в связи с чем объективной необходимостью является определение сокращенных сроков принятия решения избирательной комиссией.

При назначении выборов субъекта Российской Федерации закон допускает возможность принятия решения избирательной комиссией в течение 80 дней до дня голосования, при назначении муниципальных выборов указанное решение должно быть принято не позднее чем за 70 дней до дня голосования. Реализация компетенции соответствующей избирательной комиссией допускается лишь при непринятии данного решения иным уполномоченным органом.

Юридическим фактом, порождающим возможность ее реализации, в этом случае выступает истечение срока официального опубликования решения уполномоченного органа или должностного лица. С момента его истечения комиссия наделяется полномочиями в части принятия решения о назначении дня голосования и его опубликования. Независимо от субъекта, принявшего указанное решение, оно должно быть обнародовано посредством официального опубликования — в семидневный срок с момента истечения срока официального опубликования решения иного уполномоченного субъекта.

Здесь федеральный законодатель исходит из того, что правомерно принятое решение о назначении выборов после вступления его в законную силу не может быть отменено или изменено (за исключением случая введения чрезвычайного или военного положения). Это означает, что соответствующий орган или должностное лицо не наделено полномочиями по отмене или изменению ранее принятого реше-

ния о назначении выборов. На этой организационно-правовой основе также реализуется принцип (норма) обязательности проведения выборов<sup>9</sup>.

Особые условия назначения выборов предусмотрены в случаях, когда такое решение не было своевременно принято ни уполномоченным на то органом государственной власти или должностным лицом, ни соответствующей избирательной комиссией. В подобной ситуации инициатива проведения выборов и реализация конституционных прав граждан принадлежит непосредственно участникам выборов. В качестве таких участников могут выступать: граждане Российской Федерации, обладающие активным избирательным правом; избирательные объединения; прокурор; органы государственной власти; органы местного самоуправления.

Аналогичный вопрос был отражен в определении Верховного Суда Российской Федерации от 22 ноября 2007 г. № 25-Г07-15<sup>10</sup>. В частности, в условиях, когда не наступил установленный законом срок принятия решения о назначении выборов, не представлены доказательства, свидетельствующие об отсутствии органа, уполномоченного принять решение о назначении выборов, и о том, что такое решение не будет принято своевременно уполномоченным органом, суд не усматривает реальной угрозы осуществлению активного избирательного права. Более того, предоставленная муниципальному образованию возможность самостоятельно выбирать вид избирательной системы согласуется с установленным Конституцией Российской Федерации принципом самостоятельности местного самоуправления и не нарушает равенства избирательных прав граждан.

Федеральный законодатель обеспечивает максимальные гарантии соблюдения установленных сроков проведения выборов, предусмотрев широкий перечень субъектов, которые обладают правом на принятие решения о назначении выборов. Тем не менее им не предоставлено право непосредственного принятия решения о назначении выборов. Они могут обратиться в суд общей юрисдикции, который правомочен определить уполномоченного на принятие решения органа государственной власти или избирательной комиссии и сроки принятия таким субъектом соответствующего решения.

Тем самым закон относит к исключительной компетенции органов государственной власти, в том числе и избирательных комиссий, принятие решения о назначении дня проведения выборов, предоставляя иным категориям субъектов лишь возможность осуществления контроля за своевременностью и качеством исполнения указанной обязанности такими органами.

Особый порядок назначения выборов предполагает формирование по решению суда общей юрис-

дикции временной избирательной комиссии, численность которой не может превышать 15 человек. Формирование временной комиссии отнесено законом к компетенции избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, которая реализует указанное судебное решение в месячный срок с момента его вступления в законную силу.

Подобный порядок значительно усложняет процедуру назначения выборов. Целесообразным представляется возложение в судебном решении обязанности на уполномоченную избирательную комиссию в части принятия решения о назначении выборов. Формирование временной комиссии допустимо лишь в случае отсутствия иных субъектов, наделенных соответствующими полномочиями.

В. В. Вискулова обоснованно полагает, что «в тех регионах, в которых основные выборы проводятся в октябре и по их результатам представительный орган не был сформирован в правомочном составе либо выборное должностное лицо местного самоуправления не было избрано, такой дополнительной гарантией избирательных прав должна стать норма о проведении повторных выборов во второе воскресенье марта следующего года»<sup>11</sup>.

В заключение следует отметить, что при определении даты проведения выборов возможны различные манипуляции. Самая распространенная, переходящая в категорию нарушений — это смещение даты выборов на более ранний срок. К нему прибегают в тех случаях, когда анализ предвыборной ситуации указывает на оптимальный срок проведения выборов, который не совпадает с ранее назначенным, и сокращение срока подготовки к выборам самым непосредственным образом может повлиять на их результаты. Метод борьбы с этим нарушением прост — это законодательная фиксация сроков проведения выборов. По такому пути идут Российская Федерация и большинство стран мира<sup>12</sup>.

Таким образом, действующее избирательное законодательство Российской Федерации стремится обеспечить максимально возможный уровень своевременного проведения выборов и реализации гражданами принадлежащих им избирательных прав. Указанное утверждение реализуется в большей мере предоставлением возможности субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям определять уполномоченный на назначение выборов орган власти или должностное лицо. Кроме того, важнейшей гарантией соблюдения выборной актуальности служит применение сокращенных сроков назначения выборов избирательными комиссиями соответствующего уровня.

<sup>1</sup> Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации :

---

федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 24, ст. 2253.

<sup>2</sup> *О выборах* депутатов Законодательного Собрания Омской области : закон Омской области от 7 июля 2003 г. № 455-ОЗ // Ведомости Законодательного Собрания Омской области. 2003. № 2(35), ст. 1955.

<sup>3</sup> *О выборах* в органы местного самоуправления Омской области : закон Омской области от 7 июля 2003 г. № 456-ОЗ // Там же, ст. 1957.

<sup>4</sup> *Гришин Н. В.* Институт выборов и российская государственность // Каспийский регион: политика, экономика, культура. 2012. № 3. С. 405.

<sup>5</sup> *Комментарий* к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ. URL: <http://www.cikrf.ru> (дата обращения: 15.02.2015).

<sup>6</sup> *Научно-практический комментарий* к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федера-

ции» от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ / под ред. А. А. Вешнякова, В. И. Лысенко. М., 2007. С. 682.

<sup>7</sup> *Определение* Верховного Суда Российской Федерации от 22 ноября 2007 г. № 25-Г07-15.

<sup>8</sup> *Кынев А. В.* Единый избирательный день и политическая система страны // Журнал о выборах. 2005. № 2. С. 40.

<sup>9</sup> *Научно-практический комментарий* к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ / отв. ред. А. А. Вешняков, науч. ред. В. И. Лысенко. М., 2003. С. 32.

<sup>10</sup> *Определение* Верховного Суда Российской Федерации от 31 июля 2013 г. № 14-АПГ13-4. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

<sup>11</sup> *Вискулова В. В.* Единые дни голосования в России и дополнительные гарантии избирательных прав граждан // Журнал российского права. 2011. № 6. С. 67.

<sup>12</sup> *Морозова О. С.* Назначение времени проведения выборов как элемент избирательной инженерии // Фундаментальные исследования. 2014. № 6. С. 640–641.