

УДК 342.846.4(470.630)»2014.09.14»

**Демьянов Е.В.**

*Избирательная комиссия Ставропольского края, г. Ставрополь*

## **О РАБОТЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ В СТАВРОПОЛЬСКОМ КРАЕ ПО ОРГАНИЗАЦИИ И ПРОВЕДЕНИЮ ВЫБОРОВ ГУБЕРНАТОРА СТАВРОПОЛЬСКОГО КРАЯ (14 СЕНТЯБРЯ 2014 Г.)**

*Аннотация.* В статье раскрываются особенности организации и проведения выборов Губернатора Ставропольского края 14 сентября 2014 г. в контексте правоприменительной практики. На основании проведенного анализа данной избирательной кампании, а также по итогам одновременного проведения выборов в органы местного самоуправления, автор ставит вопросы, которые требуют законодательного урегулирования как на федеральном уровне, так и на уровне субъекта Российской Федерации. В процессе формирования и становления избирательной системы Российской Федерации вопросы правоприменительной практики заняли особое место, так как выступают в качестве двигателя поступательного развития института выборов и критерия качества подготовки нормативных актов. В этой связи автор указывает на опыт рассмотрения этих вопросов краевой избирательной комиссией и внесения актуальных изменений в региональное законодательство.

*Ключевые слова:* выборы, избирательная комиссия, законодательство о выборах, законодательная инициатива.

**Ye. Demyanov**

*Election Commission of the Stavropol Territory*

## **ON THE WORK OF ELECTION COMMISSIONS IN THE STAVROPOL TERRITORY ON ORGANIZING AND CONDUCTING THE ELECTIONS OF THE GOVERNOR OF THE STAVROPOL TERRITORY 14 SEPTEMBER 2014**

*Abstract.* The article describes the features of the organization and conduct of elections of the Governor of the Stavropol Territory 14 September 2014 in the context of law enforcement. Based on the analysis of the election campaign, the author raises the issues that require legislative regulation both at the federal level and at the level of the Russian Federation subject. The author argues that in the process of formation and establishment of the electoral system of the Russian Federation law enforcement issues occupy a special place. They act as the engine of progressive development of the institution of elections and test the quality of regulations.

*Key words:* elections, election commission, electoral law, legislative initiative.

14 сентября 2014 г. впервые за последние 14 лет на территории Ставропольского края прошли прямые выбо-

ры Губернатора Ставропольского края. Подготовку и проведение выборов осуществляли: Избирательная комиссия Ставропольского края, 37 терри-

ториальных избирательных комиссий и 1287 участковых избирательных комиссий, в том числе 19 участковых избирательных комиссий, сформированных территориальными избирательными комиссиями из резерва составов участковых комиссий на избирательных участках, образованных в местах временного пребывания избирателей. Всего в выборах приняло участие 937724 избирателей (47,88 % от общего числа избирателей, включенных в списки). По итогам избирательной кампании Владимир Владимирович получил 84,22 % голосов избирателей (более 50 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании) и был избран Губернатором Ставропольского края.

Организационный уровень проведения данных выборов показал, что избирательные комиссии с поставленной задачей успешно справились. Избирательная кампания проходила в строгом соответствии с федеральным и краевым законодательством, четко соблюдался календарный план, позволяющий осуществлять постоянный контроль за ходом выполнения мероприятий и обеспечивать успешное проведение выборов. С учетом сложности предстоящей избирательной кампании Избирательной комиссией Ставропольского края в помощь кандидатам разработаны перечни и формы документов, представляемых кандидатами в Избирательную комиссию Ставропольского края при проведении выборов Губернатора Ставропольского края, а также Рекомендации по вопросам сбора подписей депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) глав муниципальных образований Став-

ропольского края и представления в Избирательную комиссию Ставропольского края листов поддержки кандидата и связанных с ними документов [2]. В помощь избирательным комиссиям был разработан рабочий блокнот участковой избирательной комиссии.

Одним из важных аспектов подготовки к выборам Губернатора Ставропольского края стало обеспечение законности, правопорядка и безопасности их проведения. В этой связи Избирательной комиссией Ставропольского края было организовано взаимодействие с прокуратурой Ставропольского края, Главным управлением Министерства внутренних дел по Ставропольскому краю. Были предусмотрены меры обеспечения работы избирательных участков в случае возникновения внештатных и чрезвычайных ситуаций. Этому было посвящено специальное постановление Избирательной комиссии Ставропольского края [1]. Совместно с органами местного самоуправления, структурами МЧС были предприняты меры по обеспечению противопожарной безопасности на избирательных участках и в помещениях для голосования.

В ходе подготовки и проведения выборов проведено 34 заседания Избирательной комиссии Ставропольского края, принято порядка 300 постановлений Избирательной комиссии Ставропольского края по вопросам избирательной кампании по выборам Губернатора Ставропольского края. Во всех заседаниях комиссии принимали участие члены комиссии с правом совещательного голоса, присутствовали представители средств массовой ин-

формации. В результате проведенного анализа правоприменительной практики в ходе избирательных кампаний в единый день голосования 14 сентября 2014 г. Избирательной комиссией Ставропольского края выявлен целый ряд проблем и разработаны предложения по совершенствованию как краевого, так и федерального законодательства.

Так, согласно с п. 8 ст. 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» соответствующая комиссия до дня голосования периодически направляет в средства массовой информации для опубликования сведения о поступлении и расходовании средств избирательных фондов, редакции муниципальных периодических печатных изданий соответственно уровню выборов обязаны публиковать указанные сведения. Однако, законодателем не учтен тот факт, что существует ряд муниципальных образований, на территории которых отсутствуют муниципальные периодические печатные издания, и при проведении выборов в органы местного самоуправления у избирательных комиссий отсутствует возможность реализации требований данной нормы. Этому факту корреспондируют и положения Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>1</sup>, согласно которым применение органами местного само-

управления средств массовой информации является скорее правом, чем обязанностью. Учитывая сложившуюся практику, целесообразно на законодательном уровне установить возможность обнародования указанных сведений в том порядке, в каком происходит обнародование муниципальных правовых актов согласно уставу соответствующего муниципального образования.

Аналогичная ситуация складывается с применением п. 10 ст. 48 закона «Об основных гарантиях избирательных прав ...», согласно которому политическая партия, выдвинувшая кандидатов, которые зарегистрированы избирательной комиссией, не позднее чем за 10 дней до дня голосования публикует свою предвыборную программу не менее чем в одном государственном или муниципальном периодическом печатном издании, а также размещает ее в сети Интернет. Для такой публикации используется бесплатная печатная площадь, предоставляемая избирательным объединениям, кандидатам в соответствии с законом «Об основных гарантиях избирательных прав ...», иным законом, либо такая публикация оплачивается из средств избирательного фонда политической партии, избирательного фонда кандидата, выдвинутого этой политической партией.

Вместе с тем, в Ставропольском крае существует ряд муниципальных образований, на территории которых отсутствуют муниципальные периодические печатные издания. На территории этих муниципальных образований у избирательного объединения, выдвинувшего кандидата, который не создал избирательный фонд (краевым

<sup>1</sup> Федеральный закон от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (в действ. ред. от 03.02.2015 г.)

законом<sup>1</sup> предусмотрен случай, когда создание кандидатом избирательного фонда (необязательно), возникают вопросы при реализации требований п. 10 ст. 48 закона «Об основных гарантиях избирательных прав ...». В связи с этим целесообразно предусмотреть возможность доведения до сведения избирателей предвыборной программы политической партии путем, определенным в уставе муниципального образования для официального опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов.

Одним из актуальных вопросов правоприменительной практики в области избирательного законодательства является определение такого понятия, содержащегося в законе «Об основных гарантиях избирательных прав ...», как «выборные муниципальные должности». Согласно пп. «б» п. 7 ст. 48 того же закона запрещается проводить предвыборную агитацию, выпускать и распространять любые агитационные материалы лицам, замещающим «выборные муниципальные должности». Однако, закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», устанавливающий принципы организации местного самоуправления, такого понятия не содержит. Разница в формулировках препятствует однозначному толкованию указанной нормы закона «Об основных гарантиях избирательных прав ...», в связи с чем представляется необходимым обеспечение кор-

респонденции норм двух указанных федеральных законов.

Возникли проблемы в правоприменении приложения № 1 («Сведения о размере и об источниках доходов, имуществе, принадлежащем кандидату (супругу и несовершеннолетним детям) на праве собственности, о вкладах в банках, ценных бумагах») к закону «Об основных гарантиях избирательных прав ...», согласно которому кандидат сообщает сведения о размере и об источниках своих доходов (доходов супруга и несовершеннолетних детей), имуществе, принадлежащем ему (его супругу и несовершеннолетним детям) на праве собственности (в том числе совместной).

Понятие совместной собственности в данном случае не согласуется с понятием, установленным ст. 34 Семейного кодекса Российской Федерации, в соответствии с которой к имуществу, нажитому супругами во время брака (общему имуществу супругов), относятся доходы каждого из супругов от трудовой деятельности, предпринимательской деятельности и результатов интеллектуальной деятельности, полученные ими пенсии, пособия, а также иные денежные выплаты, не имеющие специального целевого назначения (суммы материальной помощи, суммы, выплаченные в возмещение ущерба в связи с утратой трудоспособности вследствие увечья либо иного повреждения здоровья, и др.). Общим имуществом супругов являются также приобретенные за счет общих доходов супругов движимые и недвижимые вещи, ценные бумаги, паи, вклады, доли в капитале, внесенные в кредитные учреждения или в иные коммерческие

<sup>1</sup> Федеральный закон от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (в действ. ред. от 03.02.2015 г.).

организации, и любое другое нажитое супругами в период брака имущество независимо от того, на имя кого из супругов оно приобретено либо на имя кого или кем из супругов внесены денежные средства. Таким образом, необходимо уточнение нормы закона «Об основных гарантиях избирательных прав ...» в отношении вопроса об определении понятия совместной собственности супругов.

Актуальным вопросом является вопрос о применении пп. «б» п. 7 ст. 48 закона «Об основных гарантиях избирательных прав ...», согласно которому запрещается проводить предвыборную агитацию, выпускать и распространять любые агитационные материалы лицам, замещающим государственные или выборные муниципальные должности при исполнении ими своих должностных или служебных обязанностей. В этой части положения закона «Об основных гарантиях избирательных прав ...» в отличие, например, от Федерального закона от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», не содержат нормы о том, что указание в предвыборном агитационном материале должности такого лица не является нарушением указанного запрета. Поэтому правовой статус размещения в агитационном материале кандидата изображения лиц, замещающих государственные или выборные муниципальные должности, законодательством до конца не установлен. Следует отметить, что на территории Ставропольского края в ходе проведения выборов в единый день голосования 14 сентября 2014 г. есть практика принятия судебных ре-

шений, которыми такие материалы признаются законными<sup>1</sup>.

После завершения избирательной кампании Избирательной комиссией Ставропольского края в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации направлены предложения по совершенствованию федерального законодательства. По итогам проведения выборов в органы местного самоуправления в Ставропольском крае 14 сентября 2014 г. был выявлен ряд вопросов, требующих дополнительного законодательного регулирования на уровне субъекта Российской Федерации. Особенностью работы избирательных комиссий 14 сентября 2014 г. стало то, что избирателям в соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Законом Ставропольского края «О некоторых вопросах проведения выборов в органы местного самоуправления в Ставропольском крае» при проведении выборов в органы местного самоуправления была предоставлена возможность проголосовать досрочно. В соответствии со ст. 21.1 Закона Ставропольского края «О некоторых вопросах проведения выборов в органы местного самоуправления в Ставропольском крае» досрочное голосование проводится путем заполнения избирателем бюллетеня в помещении соответствующей участковой избирательной комиссии за девять и менее дней до дня голосования.

В соответствии с п. 2 ст. 64 закона «Об основных гарантиях избиратель-

<sup>1</sup> Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в действ. ред. от 30.03.2015 г.).

ных прав ...» о времени и месте голосования территориальные и участковые избирательные комиссии обязаны оповестить избирателей не позднее чем за 10 дней до дня голосования через средства массовой информации или иным способом, а при проведении досрочного голосования – в том порядке и в те сроки, которые предусмотрены законом, но не позднее, чем за пять дней до проведения голосования. В Законе Ставропольского края «О некоторых вопросах проведения выборов в органы местного самоуправления в Ставропольском крае» порядок и сроки оповещения избирателей о времени и месте досрочного голосования не предусмотрены, в связи с чем потребовалось внесение соответствующих изменений в норму ст. 21.1 Закона Ставропольского края «О некоторых вопросах проведения выборов в органы местного самоуправления в Ставропольском крае».

В соответствии с п. 18 ст. 38 закона «Об основных гарантиях избирательных прав ...» избирательная комиссия в течение установленного законом срока, который не должен превышать десять дней, обязана проверить соответствие порядка выдвижения кандидата, списка кандидатов требованиям закона и принять решение о регистрации кандидата, списков кандидатов либо об отказе в регистрации. В соответствии с ч. 7 ст. 15.1 Закона Ставропольского края «О некоторых вопросах проведения выборов в органы местного самоуправления в Ставропольском крае» соответствующая избирательная комиссия в течение 10 дней со дня принятия документов для регистрации кандидата, списков кандидатов, указанных в ч. 3 ст. 15.1 За-

кона Ставропольского края «О некоторых вопросах проведения выборов в органы местного самоуправления в Ставропольском крае», обязана принять решение о регистрации кандидата, списка кандидатов. Таким образом, срок проверки избирательной комиссией соответствия порядка выдвижения кандидата, списка кандидатов требованиями Закона Ставропольского края «О некоторых вопросах проведения выборов в органы местного самоуправления в Ставропольском крае» не был установлен. Кроме того, Законом Ставропольского края «О некоторых вопросах проведения выборов в органы местного самоуправления в Ставропольском крае» не было предусмотрено право избирательного объединения, выдвинувшего кандидатов, назначить доверенных лиц.

В соответствии с ч. 1 ст. 15 Закона Ставропольского края «О выборах Губернатора Ставропольского края»<sup>1</sup> в поддержку выдвижения кандидата должны быть собраны подписи депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований. В ходе избирательной кампании по выборам Губернатора Ставропольского края возникла проблема обеспечения достоверности информации о депутатах представительных органов муниципальных образований и избранных на муниципальных выборах главах муниципальных образований, содержащейся в Государственной автоматизированной

<sup>1</sup> Закон Ставропольского края от 26.06.2008 г. № 37-кз «О некоторых вопросах проведения выборов в органы местного самоуправления в Ставропольском крае» (в действ. ред. от 06.04.2015 г.).

системе Российской Федерации «Выборы». В целях устранения данной проблемы Закон Ставропольского края «О выборах Губернатора Ставропольского края» дополнен положением, согласно которому соответствующий представительный орган муниципального образования направляет в Избирательную комиссию Ставропольского края информацию о досрочном прекращении полномочий депутата (депутатов) представительного органа муниципального образования, избранного на муниципальных выборах главы муниципального образования в течение трех дней со дня принятия решения о досрочном прекращении полномочий (принят Закон Ставропольского края от 6 апреля 2015 г. № 28-кз «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Ставропольского края»).

Анализируя вышесказанное, можно сделать вывод о том, что в процессе формирования и становления избирательной системы и избирательного права Российской Федерации вопросы правоприменительной практики занимают особое место. Они выступают в качестве двигателя поступательного развития института выборов и критерия качества подготовки нормативных актов. Анализ применения норм законодательства позволяет выявлять и своевременно устранять пробелы и противоречия в законодательстве, что актуально в современных условиях динамично развивающегося избирательного права Российской Федерации. И

именно этим обусловлено наличие у большинства избирательных комиссий субъектов Российской Федерации законодательной инициативы в соответствующих законодательных (представительных) органах.

#### ЛИТЕРАТУРА:

1. О порядке действий членов участковых избирательных комиссий в случае возникновения нештатных ситуаций при проведении выборов Губернатора Ставропольского края и оборудовании резервного передвижного избирательного участка на базе автобуса: постановление Избирательной комиссии Ставропольского края от 8 августа 2014 г. № 133/1266-5 / Избирательная комиссия Ставропольского края [сайт]. URL: [http://stavizbirkom.ru/\\_/lawbase/2014/08/1266.pdf](http://stavizbirkom.ru/_/lawbase/2014/08/1266.pdf) (дата обращения 11.04.2015 г.).
2. О Рекомендациях для кандидатов на должность Губернатора Ставропольского края по вопросам сбора подписей депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) глав муниципальных образований Ставропольского края и представления в избирательную комиссию Ставропольского края листов поддержки кандидата и связанных с ними документов: постановление Избирательной комиссии Ставропольского края от 27 мая 2014 г. № 109/1107-5 / Избирательная комиссия Ставропольского края [сайт]. URL: <http://stavizbirkom.ru/elref/14-sentyabrya-2014-goda/resheniya-izbiratelnoj-komissii-sk/> (дата обращения: 11.04.2015 г.).