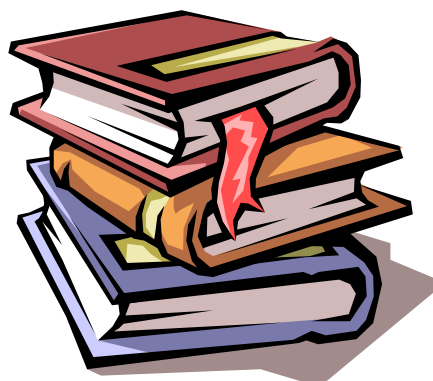


**МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ КАЗЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ  
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«ОРЛОВСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ  
МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

**Актуальные проблемы избирательного права  
(в вопросах и ответах)**

*Учебное пособие*



*Составители:  
Беляева О.В.*

**ОРЕЛ  
ОрЮИ МВД России  
2011**

**УДК 34С 11**  
**ББК 67.99(2)05**  
**А 43**

**Рецензенты:**

**Щеголева Н.А.**, заведующая кафедрой конституционного и муниципального права ГОУ ВПО ОРАГС  
кандидат юридических наук, доцент

**Жиляева С.К.**, начальник кафедры гражданско-правовых дисциплин Орловского юридического института МВД России,  
кандидат юридических наук, доцент, полковник милиции

**А 43**      Актуальные проблемы избирательного права (в вопросах и ответах): учебное пособие / сост. О.В. Беляева. - Орёл: ОрЮИ МВД России, 2011. - 144 с.

Учебное пособие содержит краткие ответы на вопросы курса «Актуальные проблемы избирательного права», теоретические основы избирательного права зарубежных стран, его основные положения. Рассматриваются тенденции развития избирательного процесса и избирательных правоотношений в различных странах.

В данном издании впервые систематизированы основные положения, раскрывающие понятие и структуру избирательного права и избирательного процесса как в России, так и в зарубежных странах в соответствии с действующим законодательством.

Доступность излагаемого материала позволяет в предельно сжатые сроки систематизировать и конкретизировать знания, полученные в процессе изучения учебной дисциплины, а также определить структуру и краткое содержание ответов на наиболее часто встречающиеся экзаменационные вопросы.

Пособие предназначено для студентов, аспирантов и преподавателей юридических вузов и факультетов, специалистов в области конституционного и избирательного права, а также для широкого круга читателей, интересующихся теоретико-прикладными вопросами правового регулирования избирательных правоотношений в Российской Федерации.

**УДК 34С 11**  
**ББК 67.99(2)05**

## Введение

В современной науке потребность всесторонне осмыслить избирательный процесс, понять его политическую природу, раскрыть внутреннее содержание обусловлено характером политико-правовых реформ, проводимых в нашей стране, стремлением создать новую структуру организации государственной власти, в наибольшей степени соответствующую демократической модели. Последняя, как известно, основана на юридически гарантированном, полноценном, политически осознанном участии граждан в формировании и осуществлении государственной власти, ответственной перед гражданами и ими контролируемой. Для того чтобы создать и иметь четкое представление об избирательном праве и избирательном процессе, необходимо охватить, по возможности, все его стороны, внутренние и внешние связи.

Любой социальной деятельности присущи такие черты, как: предметность, целесообразность, упорядоченность, избирательность, системность, планомерность, самоорганизованность и другие<sup>1</sup>. И если в избирательном процессе вышеперечисленные признаки будут обнаружены, это даст нам право с уверенностью считать его разновидностью социальной деятельности.

В самом общем виде деятельность определяют как специфически человеческую форму активности, содержанием которой является целесообразное изменение и преобразование окружающего человека мира<sup>2</sup>; процесс создания общественным субъектом условий для своего существования и развития; процесс преобразования социальной реальности в соответствии с общественными потребностями, целями и задачами<sup>3</sup>.

Содержание выборов проявляется в том, что избиратель участвует в голосовании или, напротив, отказывается от него. Эта деятельность (и даже бездеятельность) направлена на создание или изменение действующих социальных институтов. Благодаря демократическому избирательному процессу политическая власть, носителем которой являются граждане, трансформируется в государственную, представляемую парламентом и правительством.

Характерной чертой деятельности является не только то, что она изменяет, но и, что существенно, воспроизводит систему объективных и субъективных условий: общественных отношений и социальных институтов, а вместе с этим и систему соответствующих им представлений, весь образ жизни и мыслей людей. Стабильность как главное условие процесса, достигается за счет постоянного воспроизводства одних и тех же взаимодействий, а в конечном счете воспроизводства тех условий, в которых осуществляется каждое взаимодействие.

Особенность норм избирательного права как раз в том, что они упорядочивают процесс воспроизводства на демократической выборной основе органов

---

<sup>1</sup> См. об этом: Каган М. С. Человеческая деятельность. М.: Политиздат, 1974.

<sup>2</sup> Огурцов А.П., Юдин Э.Г. Деятельность// Философский энциклопедический словарь. М.: Сов. энциклопедия, 1983. С 151.

<sup>3</sup> Бужева Л.П. Человек: деятельность и общение. М.: Мысль, 1978. С. 57.

государственной власти и органов местного самоуправления, регулируют важнейшие политические атрибуты - время пребывания у власти и способы ее передачи в обществе и государстве. Смысл приведенного положения позволяет признать периодически повторяющиеся избирательные кампании как форму воспроизводства институтов представительства и президентуры.

«Воспроизводственная» функция избирательного права, как справедливо отмечают отдельные авторы, далеко не всегда учитывается при его доктринальных оценках и в ходе законодательных работ<sup>4</sup>.

Избирательный процесс - это практическая, и прежде всего преобразовательная, деятельность. Данный процесс, будучи правоприменительной деятельностью в широком смысле этого слова, все же имеет свою специфику, самостоятельность и является, на наш взгляд, одной из разновидностей юридического процесса. Избирательный процесс реально существует как объективная деятельность, связанная с достижением оптимальных вариантов процедурно-процессуального регулирования процесса формирования органов государства.

Сущность выборов и избирательного права обусловлена социально-экономическими и политическими отношениями, сложившимися в обществе. Этим еще раз подчеркивается взаимосвязь конкретной деятельности с существующими в обществе отношениями. Вследствие этого своеобразный интерес представляет взаимосвязь избирательного процесса с политическим процессом.

Политический процесс представляет собой обусловленную соотношением классовых сил политически значимую деятельность всех участников политических отношений, связанную в конечном счете с борьбой за власть, за ее удержание, за участие в ее осуществлении. Важнейшей стороной политического процесса являются выборы. Они имеют многофункциональный характер, выступают как средство активизации населения, устанавливают обратную связь между гражданами и выборными органами, могут содействовать развитию демократии.

В представленном пособии предпринята попытка систематизирования основных положений, раскрывающих понятие и структуру избирательного права и избирательного процесса как в России, так и в зарубежных странах в соответствии с действующим законодательством. Правовой массив пособия учитывает содержание российского законодательства по состоянию на 1 июня 2011 года.

---

<sup>4</sup> Белкин А.А. Избирательный процесс // Вестник Санкт-Петербургского ун-та. 1993. Сер. 6. Вып. 4(№27). С. 94-95.

# Глава 1. История развития избирательного права

## Основное содержание главы 1

Возникновение конституционно-правового института выборов. Этапы развития избирательного права в России. Возникновение и развитие избирательных правоотношений в зарубежных странах.

### § 1. Становление и развитие выборных институтов в русских землях X - XIII вв.

Избирательные процедуры заложены в самой природе общества и являются естественным способом самоорганизации сложной социальной системы. Другой вопрос насколько широко они применяются, какова их значимость в формировании властных институтов. Поэтому можно утверждать, что выборное начало в той или иной степени сопутствует всем этапам истории российского государства.

Процесс складывания выборных процедур России неразрывно связан с существованием в системе общественно-государственного управления такого института, как вече. Его истоки следует искать в традиции коллективного решения вопросов общины, т.е. вече есть ничто иное, как явление обычного права. Оно стало необходимым компонентом государственного механизма в условиях формирующегося государства. Само государство в силу своей слабости не могло не искать поддержки в общине, не могло еще подменить эту форму непосредственной демократии, этот «главный земской орган волостной государственности»<sup>5</sup>. И именно в рамках вечевой деятельности формировались первые избирательные традиции.

Прежде всего необходимо подчеркнуть, что участие в вечевых собраниях рассматривалось в древности как право, принадлежащее свободному человеку. Причем это право было непосредственным и не могло перепоручаться иным лицам.

Созывались вечевые собрания по мере надобности и всякий раз по особому приглашению, что указывает на отсутствие какой-либо периодичности в их работе. Инициатива созыва также не регламентировалась и могла исходить как от самого населения, так и от князя или иного государственного органа. Сама процедура созыва веча осуществлялась двумя основными способами: колокольным звоном и посредством приглашения через особых рассыльных.

Место проведения вечевых собраний определялось традицией, но жестко не закреплялось. Все зависело от ситуации. Как правило, это были площади. Иногда вече собирались и в закрытых помещениях, которые, однако, не имели специального функционального предназначения.

В перечне наиболее важных вопросов, разрешавшихся на таких собраниях, находились вопросы призвания князей, а также избрания должностных лиц (первых управленцев) - таких, как тысяцкий, сотский, посадник и др. Важно

---

<sup>5</sup> Пресняков А.Е. Княжое право в древней Руси: Лекции по русской истории. Киевская Русь. - М., 1993. С. 399.

отметить, что право призвания и процедура приглашения князя занять престол не имела законодательной регламентации, и ее нормативной основой служили обычаи и традиции данного города или территории.

Сам порядок принятия решения также имел свои особенности. Они состояли в том, что выборы не были похожи на их сегодняшней аналог. Подсчета голосов как такового не осуществлялось, поскольку, как отмечали исследователи данного вопроса, в решении по большинству не заключалось какой либо разумной идеи. Это должно было быть очевидное большинство, которое бы заставило смолкнуть всех несогласных и обеспечить реализацию вечевого решения.

Как правило, протоколов вечевых собраний не велось, но при необходимости принятые решения могли заноситься в грамоту.

Процедура вступления избранного князя в должность включала в себя составление так называемого «ряда» и крестоцелование. «Ряд» представлял собой специальный договор между народом и князем, в котором: во-первых, оговаривались общие вопросы управления, во-вторых, некоторые частные вопросы, отражающие особенности существующей ситуации. Не вызывает сомнения, что содержание «ряда» имело общий характер. Князь обязывался не нарушать традиций и обычаев народа или, иначе, «держатъ волость по старине»<sup>6</sup>. Также в договоре могли определяться доходы князя, срок продолжительности его княжения, вопросы суда и пункты частного плана, как, например, возратить луга, отобранные его предшественником.

Такие нормативно-правовые акты, а также ряд дополнительных демократических процедур создавали во многих землях Киевской Руси X - XII вв. условия для контроля над деятельностью властных структур со стороны городских общин. О распространенности и значимости вечевой демократии того времени свидетельствует тот факт, что, по упоминанию в летописных источниках, из пятидесяти киевских великих князей четырнадцать были приглашены к управлению по решению веча<sup>7</sup>.

К первой половине XIII века в связи с заметным усилением княжеской власти и феодальной знати, а также в результате монголо-татарского нашествия, роль и значение веча постепенно сводятся к решению вопросов местного самоуправления. Во многих землях прекращается практика призвания князей, ослабевают выборные традиции. Лишь находящаяся на северо-западе древнерусского государства Новгородская земля сумела сохранить республиканский строй и основы выборной демократии на протяжении нескольких последующих столетий, вплоть до конца XV века. Именно поэтому Новгородская республика, сформировавшаяся в XI - начале XIII вв., до настоящего времени вызывает неизменный исследовательский интерес.

Становление Новгородской республики началось с возникновения конфликтных отношений между городскими властями и киевским князем в начале XI в., приведших после восстания 1136 г. к полному освобождению Новгорода

---

<sup>6</sup> См.: Сергеевич В.И. Древности русского права. - СПб., 1908.

<sup>7</sup> Очерки по истории выборов и избирательного права / Под ред. Ю.А. Веденеева, Н.А. Богодаровой. - Калуга - М., 1997. С. 221.

от великокняжеской зависимости. Вот как это обстоятельство отмечает Новгородская первая летопись: «...а Новгород выложиша еси князи въ свободу: кде имь любо, ту же собе князя поймають»<sup>8</sup>. Завершение создания независимой феодальной республики в Новгороде исследователи связывают с введением выборности епископа и тысяцкого в XII в. В результате была выстроена управленческая система, в основу легитимности которой было положено волеизъявление членов новгородской общины. При этом демократические принципы смены власти на ротационной выборной основе, выразившиеся в так называемых «изгнании» и «призвании» князей, стало в Новгороде «обычным модусом отношения к княжеской власти»<sup>9</sup>.

В настоящее время трудно восстановить все детали избирательных процедур народных собраний Новгородской республики. Однако специалисты в области истории могут описать основные поводы, способы созыва общегородского веча; места, где проходили собрания, посвященные разным вопросам; принципы определения правомочности веча (кворум); порядок обсуждения и принятия решений и многие другие аспекты вечевого действия<sup>10</sup>.

В конце XV в. в результате похода московских войск на Великий Новгород был упразднен республиканский строй, а с ним - практически все избирательные институты власти. От прежней государственности сохранились лишь некоторые органы самоуправления, суд и отдельные общинные вольности.

## § 2. Выборные процедуры в XV - XVII вв.

Важным этапом в развитии избирательных институтов в России является Белозерская уставная грамота 1488 г. Этим нормативно-правовым актом часть вопросов местного значения от назначавшихся в административном порядке кормленщиков (наместников, волостелей и др.), обладавших широким кругом полномочий в административно-хозяйственной, судебной и военной сферах, была передана на разрешение должностным лицам местного самоуправления - сотскому и «добрым людям». Несмотря на то, что грамота 1488 г. прямо не фиксировала выборный характер их статуса, по мнению исследователей, «неопределенность процедуры их выдвижения предполагает, очевидно, проведение каких-то выборных действий», а это дает основания считать, что данная грамота положила начало первому этапу построения сословно-представительной монархии в Русском государстве<sup>11</sup>.

Дальнейшее расширение полномочий выборных органов местного самоуправления произошло в связи с принятием Судебника 1497 г., которым в целях ограничения произвола со стороны великокняжеских кормленщиков при отпращивании правосудия введены процедуры дополнительного гражданского контроля со стороны местного населения и его должностных лиц: «38. ...а на суде у

<sup>8</sup> Цит. по: Коробов В.В. Выборы в России: исторический аспект (X – начало XX вв.) // Право и политика. 2001. № 12. С. 128.

<sup>9</sup> Фроянов И.Я., Дворниченко А.Ю. Города-государства Древней Руси. - Л., 1988. С. 171.

<sup>10</sup> См., напр.: Петров А. В. Марфа Борецкая // Вопросы истории. 1994. № 12. С. 164.

<sup>11</sup> Коробов В.В. Выборы в России: исторический аспект (X – начало XX вв.). С. 128-129.

них быти дворьскому, и старосте и лутчимь людем. А без дворьского, и без старосты, и без лутчих людей суда наместником и волостелем не судити...»<sup>12</sup>.

Реформы местного самоуправления в середине XVI в. привели к значительному ослаблению власти наместников и волостелей и развитию принципа выборности, выразившегося в учреждении специальных выборных органов местного самоуправления - губных изб (уровень уезда) и земских изб (волостной уровень). Губные и земские избы повсеместно введены в 1555 г., и ими полностью заменена система «кормлений». Порядок формирования, компетенция этих учреждений определялись особыми земскими и губными грамотами, выдававшимися от имени царя.

Руководитель изб – старосты – обычно были выборными; редко они назначались самим правительством. К кандидатам на замещение данной должности предъявлялись определенные требования. Повелевалось выбирать людей честных, «прямых душею и животом прожиточных, кого бы в такое дело стало». Непременным условием была грамотность.

Выборы производились под руководством местных органов государственной власти. Обычно воевода по предписанию царя созывал все сословия на съезд в уездный город к известному сроку. Причем присутствие на этих съездах было обязательным. Состав собраний не был постоянным. Могли призваться как все сословия, так и отдельные категории населения.

На общем собрании формировались выборные списки на губного старосту, которые подписывались всеми представителями. Здесь требовалось единогласия, чтобы «впредь в губном старосте спору не было»<sup>13</sup>. Если имели место разногласия в кандидатуре губного старосты, то решение передавалось на усмотрение правительственных властей.

К концу XVI в. в Русском государстве сформировалась общегосударственная избирательная система с достаточно определенной структурой выборов (губные, земские); контролирующим органом (Разбойный приказ), который также утверждал в должности выбранное лицо, в частности губного старосту, выдавал ему специальный наказ - нормативный документ, определявший компетенцию и статус выборного должностного лица и др. Со временем к принципам избрания старост добавилась периодичность проведения выборов<sup>14</sup>.

Наиболее показательно система выборного представительства в Русском государстве проявилась в деятельности «советов всей земли» - земских соборов, а также при избрании царей в конце XVI - начале XVII вв.

Земские соборы в системе органов государственной власти этого периода занимают особое место. В условиях очередного ослабления княжеско-боярского влияния и общего усиления дворянского сословия они в сословно-представительной структуре Русского государства играли роль общегосударствен-

---

<sup>12</sup> Российское законодательство X - XX вв. в 9 томах. Т. 2. Законодательство периода образования и укрепления Русского централизованного государства. - М., 1985. С. 59.

<sup>13</sup> См.: Чичерин Б.Н. Областные учреждения России в XVII в. - М., 1856. С. 449-473.

<sup>14</sup> Коробов В.В. Выборы в России: исторический аспект (X – начало XX вв.). С. 129.

ного органа, «через который власть узнавала ... об общественных запросах и обращалась ... к обществу»<sup>15</sup>.

Ранние земские соборы XVI в. не всегда воплощали принцип выборности, поскольку основными критериями участия в них служили: 1) царское приглашение и 2) соответствующее должностное (или сословно-политическое) положение. Между тем уже в первых земских соборах принимают участие представители таких социальных слоев, как церковно-служашие разного уровня, бояре; воеводы, дети боярские, дворяне, приказные люди, купцы и др.

Заметное укрепление и развитие системы сословного представительства связано с проведением земского собора при утверждении царем Федора Ивановича - наследника Ивана IV (в 1584 г.) и следующего избирательного собора 1598 г., когда в работе соборов и принятии решений принимали участие представители гораздо более широкого круга сословий. Постепенно к концу XVI - началу XVII вв. к принципу участия в деятельности выборного органа по должности прибавляется принцип сословно-территориального представительства, правда ограниченный достаточно жесткими условиями и пределами делегирования. Достаточно показательным этот принцип был реализован в период организации первого и второго ополчений 1611-1612 гг. при формировании «советов всех людей» для решения жизненно-важных тогда вопросов борьбы с польско-шведской интервенцией. Однако самым представительным (как в части территориального, так и сословного представительства) и демократичным оказался собор 1613 г., посвященный выборам на царство Михаила Романова. Помимо центральных территорий своих делегатов на «совет всей земли» направили регионы Сибири, Казань, Астрахань и многие другие области и города страны. При этом участие в избрании Михаила Федоровича на престол принимали и казаки, и стрельцы, и представители черносошного крестьянства.

Земские соборы заложили традицию коллективного решения наиболее важных вопросов общегосударственного, общенародного значения. Эти соборы серьезно укрепили систему сословно-территориального представительства и явились основой дальнейшего развития избирательной практики в Русском государстве. Далее в течение XVII в. постепенно формируется относительно устойчивая система избирательных правил и норм, определяющих порядок организации и проведения выборных процедур. Так, организация избирательных кампаний (в том числе подготовка «разверстки выборных людей» по городам и территориям, определение квот и норм представительства, информационное обеспечение - рассылка царских грамот, содержащих предписания о порядке проведения выборов и др.), контроль за их проведением и определение результатов выборов входили в компетенцию Разрядного приказа.

Если в первой половине XVII в. сословно-представительные и избирательные институты продолжали укрепляться и совершенствовались (постепенно оформляется правовой статус выборного лица, депутаты наделяются некоторыми льготами, получают денежное довольствие от государства, возникают даже идеи создания постоянно действующего выборного органа), то во второй

---

<sup>15</sup> Черепнин В.Л. Земские соборы Русского государства в XVI - XVII вв. - М., 1978. С. 61.

половине этого столетия в результате усиления самодержавия и проявления в политическом режиме очевидных абсолютистских тенденций произошло резкое ослабление роли выборных органов власти, затормозилось развитие избирательных процедур. После 1684 г. земские соборы перестают созываться вообще, прекращается избирательный опыт сословного представительства.

### **§ 3. Избирательная система и избирательное право в XVIII - начала XX вв.**

Возрождение выборных традиций в России, правда на уровне лишь местного самоуправления, исследователи связывают с изданием Екатериной II в 1785 г. «Грамоты на права и выгоды городам Российской империи». Эта жалованная грамота учредила периодичные (раз в три года) выборы городского головы и городской думы, состоявшей из «гласных». Активным избирательным правом, согласно положениям этого нормативно-правового документа, наделялись «городские обыватели», в число которых включались лица, достигшие 25 лет, постоянно проживающие в городе и владеющие капиталом, «землей, домом или иными строениями, а также приписанные к гильдиям и цехам и платившие налоги горожане». При этом избирательный корпус в соответствии с установленным имущественным цензом был поделен на шесть разрядов (именитые горожане; настоящие обыватели - владельцы недвижимости; купцы гильдий; цеховые ремесленники; иностранцы и иногородние; посадские, занятые в сфере ремесла, промышленного производства, работами по найму и не обладавшие недвижимостью)<sup>16</sup>.

С учетом приведенных ограничений (главным из которых являлся имущественный ценз) избирательных прав были лишены значительные категории населения. Такая структура избирательных правоотношений просуществовала в России с незначительными «косметическими» изменениями вплоть до 1864 г.

Динамика социально-экономической и политической ситуации в Российской империи в середине XIX в., проведение государственной властью комплекса либеральных реформ, завершившихся серьезными изменениями в системе социальных отношений, создали важные предпосылки активного развития и построения новой избирательной системы России.

Начальный этап создания системы избирательного права в это время связан с проведением двух важнейших реформ местного самоуправления - земской 1864 г. и городской 1870 г.

Нормативно-правовой основой первой из них стали Указ Александра II, датированный 1 января 1864 г., и «Высочайше утвержденное положение о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 г.»<sup>17</sup>, которые предписывали создать в тридцати четырех губерниях России земские органы самоуправления сроком на три года. Выборы в земские учреждения предполагали участие электората, сформированного из всех существовавших в тот период со-

---

<sup>16</sup> Аникеев А.С. Российское избирательное право во второй половине XIX - начале XX в. // Очерки по истории выборов и избирательного права / Под ред. Ю.А. Веденеева, Н.А. Богдаровой. С. 271.

<sup>17</sup> Политическая история России. Хрестоматия / Сост. В.И. Коваленко и др. - М., 1996. С. 488.

словий российского общества. При разработке земской реформы исходили из важности предоставления возможности участвовать в управлении местным хозяйством всем слоям населения на местах. Система земского представительства основывалась на принципе всесословности. Выборы проводились на трех уездных избирательных съездах - землевладельцев, городских избирателей и выборных от сельских обществ, т.е. как бы отдельно по каждому сословию. Но при построении избирательных курий главным критерием стал имущественный ценз, так что в любом избирательном съезде могли принимать участие представители всех сословий. Последние две курии образовывались по имущественному цензу (разному в разных уездах). Каждая курия на уровне уезда на специальном избирательном собрании выбирала уездных земских гласных. При этом степень представительства того или иного сословия была не одинаковой. Так, от 300 крестьян-домохозяев на волостных сходах для участия в выборах на съезде крестьянской курии делегировался лишь один выборщик. Кроме того, избирательное законодательство установило правило, согласно которому число членов одной курии не могло превышать общее количество представителей двух других. В итоге эти и подобные им нормативные предписания приводили к таким результатам выборов, когда от помещиков и горожан-владельцев недвижимости избиралось до 80% земских гласных. Каждый съезд выбирал заранее определенное ему законом количество гласных. Авторы Положения считали, что это позволит обеспечить дворянству, т.е. гласным от съезда землевладельцев, большинство в земстве. Но съезд, как об этом уже было сказано, формировался на основе имущественного ценза, а значит в нем участвовали землевладельцы, горожане и зажиточные крестьяне. В результате стойкое преобладание дворян было достигнуто лишь в земствах первых созывов. Далее дворянский элемент неуклонно вытеснялся буржуазным. К началу XX в. дворяне, видимо, вообще не были бы представлены в земстве, если бы Положение о губернских и уездных земских учреждениях от 12 июня 1890 г. не изменило систему земского представительства<sup>18</sup>.

Для выборных от сельских обществ были сделаны исключения: они не должны были отвечать ценовым требованиям. Это объяснялось тем, что земской деятельностью как малопопулярной в крестьянской среде понуждали заниматься таких членов крестьянского общества, отсутствие которых никак не сказывалось. Сельская интеллигенция в земских выборах, как правило, не участвовала, потому что для съезда землевладельцев она не располагала цензом, а от сельского общества избрана быть не могла, так как не являлась его членом. Правда закон предоставлял крестьянам право выдвигать от себя кандидатов, не являвшихся членами общества. Однако, реализуя это право, крестьяне чаще выбирали своих помещиков или священников.

Все граждане, имевшие право принимать участие в избирательных процедурах, были разделены на три курии: крестьянские общества, горожане-владельцы недвижимости и землевладельцы.

---

<sup>18</sup> Коробов В.В. Выборы в России: исторический аспект (X – начало XX вв.). С. 130.

К имущественному цензу прибавлялись достаточно определенные возрастной ценз (участвовать в выборах могли лишь лица, достигшие двадцати пяти лет), ценз гражданства (иностранцы к участию в выборах не допускались). Не принимали участия в избирательных процедурах лица, находившиеся под следствием или судом, а также «... опороченные по суду или общественному приговору».

Опыт земской реформы продолжила реформа городского самоуправления в 1870 г. Необходимость ее проведения вызывалась тем, что прежние структуры городского управления к тому времени практически перестали функционировать. «Городовым положением» 1870 г. учреждались периодические (раз в четыре года) выборы гласных в городские думы. Пользоваться активным избирательным правом в соответствии с нормативными установлениями могли следующие категории российских подданных, достигших 25-летнего возраста: владельцы торговых и промышленных заведений; держатели промысловых, купеческих и приказчиных свидетельств, платившие налоги в городскую казну; представители различных предприятий, учреждений, владевших в городе недвижимостью. К категориям, не имевшим права избирать и быть избранными, правовые нормы относили рабочих, ремесленников, всех, кто не имел недвижимости, а также лиц, осужденных за определенные виды преступлений, находившихся под следствием или судом, объявленных несостоятельными, лишенных духовного сана или звания, некоторых иных «опороченных», в том числе отрешенных от должности, и др. Кроме того, не допускались к участию в выборах губернаторы, члены губернских властных структур, должностные лица местной полиции.

Электоральный корпус был разделен на три избирательные курии по величине уплачиваемых выборщиками налогов: избиратели, включенные в каждую курию, платили одну треть налогов в казну города и избирали одну треть гласных думы. Избранным считался кандидат, а таковым мог стать любой горожанин, обладавший правом голоса, набравший более половины голосов от общего числа проголосовавших. Выборы считались состоявшимися, если в них принимало участие число избирателей, превышавшее число избранных гласных думы.

Такая схема выборов в органы городского самоуправления просуществовала почти 22 года. В 1892 г. руководство страны внесло существенные корректировки механизма избрания гласных городских дум. Так, был увеличен имущественный ценз, что резко отразилось на составе избирателей, а также ликвидирована куриальная система.

Новое «Положение о Губернских и уездных учреждениях» существенно отличалось от аналогичного документа 1864 г. Его содержание находилось в русле политики Александра III по ограничению либеральных уступок, сделанных «обществу» в период реформ 60-70-х гг. Нововведения значительно усиливали зависимость учреждений земского самоуправления от органов государственной власти.

Для надзора за деятельностью земских учреждений в Губернских правлениях были созданы специальные «Губернские по городским и земским делам присутствия». Заметно изменилась избирательная система. Законом вводились

сословные курии для избирателей, расширялось представительство дворянства. Право участия в уездных избирательных собраниях и съездах не получили крестьяне сельских обществ, духовенство. Значительно сократилось общее количество уездных и Губернских выборных гласных. Избранные волостными сходами гласные от крестьян подлежали утверждению официальными властями. Председатели и члены земских управ зачислялись в разряд государственных служащих.

Тем не менее, земская и городская реформы в совокупности с иными либеральными преобразованиями государственно-политического режима в 60-70 гг. XIX в. способствовали заметному повышению уровня правового сознания в российском обществе, укреплению избирательных традиций. Учреждение выборных процедур в земском и городском самоуправлении явилось важным шагом к формированию в последующем выборной представительной структуры общероссийского масштаба - Государственной думы.

Следующий этап развития демократических выборных процедур в России связан с революционными событиями 1905 - 1907 гг., результатом которых стали заметное ограничение монархической власти и организация первого в истории Российской империи представительного органа - Государственной думы.

Одним из первых юридически значимых документов, отразивших согласие самодержавной власти пойти на некоторые уступки настойчивым требованиям различных социальных сил, стал рескрипт Николая II на имя министра внутренних дел А.Г. Булыгина. В этом документе император изъявил намерение привлечь избранных от народа «достоинейших людей» к участию «в предварительной разработке и обсуждении законодательных предположений»<sup>19</sup>. Реализуя предписания государя императора, министерство внутренних дел подготовило несколько проектов избирательной реформы, представленных на рассмотрение особого совещания, которое состоялось в июле 1905 г. По результатам работы этого совещания, проходившего под председательством Николая II с участием великих князей, высших государственных сановников, были изданы три важнейших документа: «Манифест об учреждении Государственной думы», «Учреждение Государственной думы», «Положение о выборах в Государственную думу»<sup>20</sup>. Предполагавшаяся этими нормативно-правовыми актами избирательная система имела ряд серьезных недостатков, вызвавших негодование прогрессивных общественных сил: выборы основывались на старом принципе сословного представительства, планировались многоступенчатыми, косвенными, устанавливался высокий имущественный ценз<sup>21</sup>. Прозванная «булыгинской» Дума так и не была созвана.

Негодование общества, организованная всероссийская политическая стачка, начавшаяся в октябре 1905 г., заставили самодержавие пойти на дальнейшие уступки. Так, обнародованный 17 октября 1905 г. Манифест «Об усо-

<sup>19</sup> Законодательные акты переходного времени. 1904-1906. - СПб., 1907. С. 30.

<sup>20</sup> См.: Государственный строй Российской империи накануне крушения: Сборник законодательных актов / Сост. О.И. Чистяков, Г.А. Кутьина. - М.: Изд-во МГУ, 1995.

<sup>21</sup> Коробов В.В. Выборы в России: исторический аспект (X – начало XX вв.). С. 131.

вершенствовании государственного порядка» уже предписывал привлечь к участию в Думе «те классы населения, которые ... совсем лишены избирательных прав»<sup>22</sup>. Этот документ, а также Указ «Об изменении положения о выборах в Государственную думу» от 11 декабря 1905 г., Манифест «Об изменении Учреждения Государственного Совета» и пересмотре «Учреждения Государственной думы» от 20 февраля 1906 г., Указ, утвердивший новое «Учреждение Государственной думы» от 20 февраля 1906 г., обеспечили правовую базу избрания и деятельности 1-й (февраль - март 1906 г.) и II-й (январь - февраль 1907 г.) Государственных дум.

Сложившаяся в этот период избирательная система признается специалистами наиболее прогрессивной в российской истории до 1917 г.<sup>23</sup>. Так, существенное снижение имущественного ценза предоставило возможность участвовать в выборных процедурах широким слоям населения, в том числе фабричным рабочим, чего не наблюдалось в предшествующей избирательной практике. Многочисленные политические партии того времени получили реальную возможность бороться за активное участие в государственном управлении. Многим из них удалось добиться существенных результатов. Так, фракция наиболее успешной в выборах в первую Государственную думу Конституционно-демократической партии насчитывала 153 депутата (при общей численности избранных депутатов - 524); за ней следовала крестьянская группа (трудовики), численностью в 107 депутатов.

Ни 1-я, ни 2-я Государственные думы не стали, вопреки ожиданиям правительства, управляемыми органами представительства. В связи с этим правительство с весны 1907 г., учитывая заметное снижение революционной активности в обществе, начинает разрабатывать новые избирательные законы, призванные сформировать более «послушную», умеренную и лояльную по отношению к правительству Думу. 3 июня 1907 г. правительство издает Манифест «О роспуске Государственной думы и времени созыва новой думы и об изменении порядка выборов в Государственную думу». Одновременно с этим документом обнародуются и новое «Положение о выборах в Государственную думу». Эти правовые акты учредили более консервативную избирательную систему, в рамках которой проходили выборы в III-ю и IV-ю Государственные думы<sup>24</sup>.

Всего история дореволюционного парламентаризма в России насчитывает не более 12 лет. При этом в качестве специфических, характерных, во многом определяющих черт российской парламентской системы общегосударственного масштаба в этот период можно назвать следующие:

1. Парламент (как представительный и законодательный - с известными ограничениями - орган) состоял из двух равноправных палат: Государственного совета и Государственной думы.

---

<sup>22</sup> Учреждение Государственной думы // Государственный строй Российской империи накануне крушения: Сборник законодательных актов.

<sup>23</sup> Коробов В.В. Выборы в России: исторический аспект (X – начало XX вв.). С. 132.

<sup>24</sup> Беляева О.В. Организация управления национальными регионами XIX – начала XX вв.: Монография. – Орел: Орловский юридический институт МВД России, 2005.

2. Срок полномочий депутатов Государственной думы определялся в пять лет, однако решения о созыве и роспуске (в том числе досрочном) принимались указом императора; Государственный совет формировался из двух равных частей: половину членов ежегодно назначал император, вторая половина избиралась различными корпоративными группами (дворянскими обществами, съездами землевладельцев, губернскими земскими собраниями, Синодом и др.) сроком на девять лет с условием обновления состава каждые три года на одну треть.

3. Полномочия Государственной думы включали право принимать и изменять законы России (исключение составляли Основные Государственные Законы - вопросы их изменения и пересмотра решал исключительно император), одобренные проекты которых направлялись на обсуждение в Государственный совет; будучи принятыми последние проекты законов поступали на утверждение императора, после чего подлежали промульгации.

4. Статус депутата Государственной думы определялся наличием таких полномочий, как, например, право направлять запрос должностным лицам государства; депутатам устанавливалось ежемесячное денежное довольствие.

Отмечая особенности избирательного права Российской империи тех лет, следует остановиться на том, что выборы проводились в условиях, далеких, конечно же, от признаваемых в наше время принципов демократии. Так, законодательством и правоприменительной практикой не обеспечивались такие принципы, как всеобщность, равенство; выборы не были прямыми, осуществлялись по сложной многоступенчатой схеме. Избирательных прав были вовсе лишены, помимо иностранцев и лиц, подвергшихся уголовному преследованию, также женщины, студенты, военнослужащие, многие должностные лица и некоторые другие категории населения. Существенную роль продолжает играть имущественный ценз. При этом существовавший закон практически не регламентировал порядок проведения предвыборных кампаний: сроки и пределы агитации, финансирование выборов конкретного кандидата и др. Тем не менее, несмотря на все недостатки избирательного права начала XX в., впервые сформированный представительный орган власти занял одно из важнейших мест в политической системе России того времени.

Этапным моментом в эволюции российского избирательного законодательства стало утвержденное Временным правительством 11 сентября 1917 года Положение о выборах в Учредительное собрание<sup>25</sup>. Оно стало результатом развития мировой и отечественной правовой мысли и, по-сути, заложило основы новой избирательной системы, в корне изменило содержание избирательных прав. Положение по своим основным параметрам соответствовало наиболее передовым избирательным законам, а по многим позициям и превосходило их.

Прежде всего это можно отнести к провозглашенным принципам избирательной системы. Во-первых, выборы были всеобщими без различия пола. Это являлось поистине революционной новацией для патриархальной России, если учесть, что даже в наиболее развитых странах в этот период женщины не имели

---

<sup>25</sup> См.: Российское законодательство X-XX веков. Т.9. Законодательство эпохи буржуазно-демократических революций. – М.: Юрид. лит., 1994. С. 136-184.

избирательных прав. Исключения составляли только скандинавские страны, Австралия и Новая Зеландия.

К участию в выборах допускались исключительно граждане России, которые достигли возраста 20 лет, что также отличалось от тогдашней государственно-правовой практики. В частности, в США, Англии он составлял 21 год, а в Германии, Голландии - 25. Избирательные права были распространены и на военнослужащих, что можно определить как беспрецедентный шаг в мировой избирательной практике<sup>26</sup>. Причем для них законодатель определил возможность снижения возрастного ценза, если военнослужащий ко дню выборов достиг возраста, установленного для последнего досрочного призыва. Положение отменяло имущественный ценз, цензы оседлости и грамотности.

Отдельно следует упомянуть о том, что в законе не только не предусматривалось ограничений по национальному и вероисповедальному признакам, но и устанавливались определенные гарантии для нерусского населения. Впервые допускалась возможность составлять избирательные бюллетени с переводом на любой нерусский язык (ст. 60).

Не участвовали в выборах лица, которые в установленном порядке были признаны сумасшедшими, а также глухонемые, находящиеся под опекой. Кроме того, лишались избирательного права лица, осужденные приговором суда вступившем в силу, за мошенничество, присвоение или растрату вверенного имущества и иные имущественные преступления. Сюда были отнесены лица, которым были назначены наказания в виде каторжных работ, ссылки на поселение, отдачи в исправительные арестантские отделения, заключения в исправительном доме, тюрьме или крепости, с лишением или ограничением прав состояния. Исключалось участие в выборах для военнослужащих, совершивших воинские преступления (ст. 5). Однако для последних закон делал оговорку. Если отбытие наказания отсрочивалось до окончания войны, то за военнослужащим сохранялось избирательное право.

Отдельным основанием для отказа в праве участвовать в выборах являлась принадлежность к дому бывшей царствующей династии. Романовы были лишены как пассивного, так и активного избирательного права.

Лишенными избирательных прав оказались и обвиняемые, в отношении которых была избрана мера пресечения в виде содержания под стражей. Это позволяет говорить о том, что Положение не признавало принцип презумпции невиновности<sup>27</sup>.

Завершая анализ принципа всеобщности выборов, необходимо обратить внимание еще на один аспект. Это касается совпадения активного и пассивного избирательного права. Следствием этого являлось то, что лица, которые могли избирать, могли также быть избраны членами Учредительного собрания, даже если они были внесены в списки по другому избирательному округу или вовсе не внесены в них<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> Коробов В.В. Выборы в России: исторический аспект (X – начало XX вв.). С. 133.

<sup>27</sup> См.: Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. С. 59.

<sup>28</sup> См.: Там же.

Результатом новелл избирательного закона стало значительное расширение избирательного корпуса, включение в политический процесс всего взрослого населения России. Но демократизм Положения таил в себе и ряд подводных камней. Большинство новоиспеченных избирателей оказались не готовы к своей роли. Низкий уровень общей, политической и правовой культуры привел к тому, что они стали марионетками в партийных играх и оказались не способными сделать осознанный ответственный выбор.

Важный принцип избирательного права, закрепленный Положением — прямой характер выборов. Население получило возможность голосовать именно за тех, кто будет членом Учредительного собрания. Никаких опосредующих звеньев не предусматривалось.

Выборы были непосредственными. Ст. 73 указывала, что подача избирательной записки должна производиться избирателем лично, на основании его именного удостоверения. Участковая избирательная комиссия делала отметку в избирательном списке о явке избирателя. Если у комиссии возникали сомнения касательно персоны избирателя, то она до выдачи избирательного конверта могла потребовать от избирателя удостоверение личности.

Избирательный закон устанавливал принцип тайных выборов. Он получил свое воплощение в том, что в местах голосования должны были выделены закрытые помещения, куда удалялся избиратель для определения своего выбора. Нахождение в них других лиц не допускалось (ст. 66). Кроме того, избирательная записка, которая вручалась избирателю, вкладывалась им в конверт и заклеивалась. Законодатель специально оговаривал требования к конвертам. Это однообразность, непрозрачность, отсутствие каких либо пометок, за исключением печати избирательной комиссии (ст. 58).

Положение закрепило пропорциональную избирательную систему. Именно она, по мысли разработчиков избирательного закона, предоставляла всем партиям и группам одинаковые шансы на представительство, позволяла смягчить борьбу между ними<sup>29</sup>. В соответствии со ст. 42 выборы в Учредительное собрание проводилось путем подачи голосов за один из заявленных списков. Список содержал сведения о кандидате и название организации, которая предложила данную кандидатуру. Закон требовал, чтобы список был подписан не менее чем ста лицами, обладавшими правом на участие в выборах по данному округу. Кроме того, к списку прилагались заявления всех кандидатов с согласием баллотироваться в данном округе по данному списку (ст. 43-44).

Каждый избиратель имел право подписать только один список. Ст. 46 Положения определяла, что если подписей было две и более, то действительной признавалась только та, которая содержалась в первом поданном списке. Реализация пассивного избирательного права имела свои особенности. Один и тот же кандидат мог выставляться одновременно в нескольких списках и в разных округах (ст.ст. 46, 49).

Закон допускал, что число кандидатов могло быть меньше числа членов Учредительного собрания, но при этом не могло превышать его более чем на-

---

<sup>29</sup> См.: Вишняк М.В. Дань прошлому. – Нью-Йорк, 1954. С. 275-276.

половину. Оговаривалась и возможность объединения различных списков в один, который подписывался представителями всех объединяющихся групп. Однако подобное объединение могло осуществляться только один раз, т.е. один и тот же список не мог входить в состав иного «соединения» (ст. 53-54).

Отдельно необходимо акцентировать внимание на то, что законодатель установил систему мер, направленных на обеспечение фактической реализации избирательных прав граждан<sup>30</sup>. Они включали в себя процедуру гласного составления списков избирателей и своевременного их обнародования, возможность включения избирателей в дополнительные списки в день голосования и, что немаловажно, право и порядок обжалования нарушений при организации и проведении выборов. Так, в течение десяти дней с момента обнародования списка представитель местной администрации мог заявить протест, а лица, имевшие право участия в выборах, подать жалобу на неправильность или неполноту списка.

Все выше сказанное позволяет заключить, что уже в начале XX века были выработаны и законодательно закреплены основные принципы демократических выборов, которые призваны были создать условия для формирования легитимной власти, представляющей действительные интересы населения России.

Таким образом, Положение о выборах в Учредительное собрание впервые в избирательной практике российской государственности отменило цензы грамотности, оседлости, имущественный ценз; было предоставлено право голоса женщинам (тогда женщины имели избирательные права лишь в скандинавских странах, а также в Австралии и Новой Зеландии); беспрецедентным в мировой избирательной практике стало наделение избирательными правами военнослужащих. Достаточно подробную регламентацию нашли процедурные вопросы образования избирательных участков и избирательных комиссий, порядок проведения агитационных мероприятий, подача и подсчет голосов и многие другие аспекты выборов.

12 ноября 1917 г. в соответствии с нормами Положения было избрано Учредительное собрание, которое, однако, так и не приступило к исполнению своих полномочий. Вместе с роспуском Учредительного собрания и утверждением власти большевиков прерывается история применения и развития избирательного права в России. В условиях нового политического режима и государственного устройства принципы избирательной демократии оказались невостребованными. К признанию ценностей выборной демократии российское государство пришло лишь к концу XX в.

Таким образом, анализ истории развития выборных процедур в России позволяет сделать некоторые важные выводы. Первый и самый значимый из них - избирательные процедуры и практика привлечения населения к участию в государственном управлении не являются исключительно завоеванием последних 10-15 лет формирования в России демократического правового государства. История развития российской государственности свидетельствует о зарождении первых самобытных избирательных традиций еще в Древней Руси.

---

<sup>30</sup> См.: Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. С. 62.

С тех времен выборные процедуры прошли долгий эволюционный путь, находя свое применение на разных уровнях государственного местного управления. Послереволюционный политический опыт нашего государства со всей очевидностью свидетельствует об отсутствии реальной альтернативы выборным демократическим вариантам построения органов государственной власти.

#### **§ 4. Исторические предпосылки формирования избирательного права в зарубежных государствах**

Избирательное право зародилось в Древнем мире. В Древней Греции постоянно действующим органом власти являлся Народный совет, который состоял из наиболее видных представителей родовой знати, а не старейших членов общины. Народный Совет играл значительную роль в организации жизни древнего общества. Но существовал и единоначальный правитель – базилевс: одновременно военачальник племени, верховный судья и жрец. Должность базилевса была выборной, но со временем стали отдавать предпочтение сыну умершего базилевса, поэтому должность стала наследной<sup>31</sup>.

Государство в Афинах также представляет пример раннего избирательного права. Впервые его связывают с реформами Солона. Одна из реформ, которую он провел, заключалась в делении всего населения на разряды по имущественному положению. Это деление имело важное политическое значение. Представители первого разряда (пентакосиомеды) могли занимать любую должность. Всадники и зевгиты (второй и третий разряды) не могли избираться в архонты – должность, появившаяся на замену базилевсу. Феты (четвертый разряд) обладали только правом избирать должностных лиц в Народном собрании, но сами не могли быть избраны<sup>32</sup>. Таким образом, можно заметить, что присутствует один из цензов избирательного права – имущественный. Жители обладают правами в соответствии с их положением в обществе.

После демократизации Афин, проведенной Фемистоклом, Эфиальтом и Периклом, пассивное избирательное право в Афинах при выборах в Народное собрание представлялось всем полноправным афинским гражданам (мужчинам), достигшим двадцатилетнего возраста, независимо от имущественного положения и рода занятий. Совет пятисот, который был рабочим органом Народного собрания, избирался путем жеребьевки из числа полноправных граждан, достигших тридцатилетнего возраста, по 50 человек от каждых 10 фил<sup>33</sup>.

Коллегия стратегов занимала особое положение среди всех государственных органов. Стратеги были военачальниками, дипломатами, финансистами. Поэтому существовал особый порядок их избрания. Стратеги выбирались на

---

<sup>31</sup> История государства и права зарубежных стран: учебник / К.И. Батыр, И.А. Исаев, Г.С. Кнопов [и др.] / под ред. К.И. Батыра. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2010. С. 61.

<sup>32</sup> Там же. С. 64-65.

<sup>33</sup> История государства и права зарубежных стран: учебник / К.И. Батыр, И.А. Исаев, Г.С. Кнопов [и др.] / под ред. К.И. Батыра. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2010. С.71-72.

Народных собраниях из наиболее выдающихся людей путем открытого голосования<sup>34</sup>.

Афинское государство являло собой первый пример демократической республики. Однако ограничения существовали в определении граждан Афин. Ими могли быть только свободнорожденные афиняне, у которых родители оба были афинянами. Поэтому избирательное право получили только граждане Афин.

Наиболее полного расцвета избирательное право достигло в Римском государстве. В древнейший период римской истории царя избирали. Он избирался специальным уполномоченным народным собранием и после обряда инаугурации получал полный царский империум, т.е. высшие властные полномочия в римской общине<sup>35</sup>.

Одним из важных институтов народовластия в Древнем Риме были центуриатные комиции. Высшими должностными лицами являлись магистраты. Существовали следующие принципы подбора, утверждения должностных лиц республики и контроля за их деятельностью. Все должности избирались на народном собрании, центуриатном или трибутном в зависимости от полномочий по заполнению должностей, признаваемых за этими собраниями. Практически все магистраты избирались сроком на 1 год, и только цензоры – на 5 лет.<sup>36</sup> Было предоставлено право заочного голосования для жителей италийских муниципий.

В дигестах Юстиниана говорится: «Так как консулы отзывались из [Рима] войнами с соседями и в государстве не было никого, кто мог бы высказывать право [выносить решения], то было установлено, что должен быть избран претор, получивший название «городского». Спустя несколько лет этого претора оказалось недостаточно, так как много peregrinorum перешло в государство. Поэтому избрали другого претора, который был назван «претором peregrinorum». Затем, когда оказался необходим магистрат, который ведал бы делами под копьем, были избраны 10 мужей для разрешения судебных споров. В то же время начали избираться и четыре мужа для заботы о дорогах, и три мужа монетчики, чеканщики меди, серебра и золота, и три мужа по тяжким уголовным делам, на которых лежала охрана тюрьмы, так что, когда нужно было наказать, это делалось их вмешательством»<sup>37</sup>. Поэтому мы видим, что древние римляне избирали должностных лиц, которые ведали практически всеми направлениями общественной жизни. Также римский народ принимал участие и в законотвор-

---

<sup>34</sup> История государства и права зарубежных стран: учебник / К.И. Батыр, И.А. Исаев, Г.С. Кнопов [и др.] / под ред. К.И. Батыра. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2010. С.73.

<sup>35</sup> Всеобщая история права и государства: учебник / В.Г. Графский. 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма, 2008. С. 173.

<sup>36</sup> Всеобщая история права и государства: учебник / В.Г. Графский. 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма, 2008. С. 176.

<sup>37</sup> Дигесты Юстиниана (извлечения). Римское право: учебно-практическое пособие / О.А. Кудинов. – М.: Издательство «Экзамен», 2007. С. 423-424.



а также должны обладать земельной собственностью и платить налог, равный 1 серебряной марке.

Конституция 1791 г. утвердила основные принципы органов и должностных лиц государства, а также избирательной системы. Высшим органом законодательной власти стал однопалатное Национальное собрание, избираемое на 2 года. Управление на местах возлагалось на выборные органы, однако они находились под руководством соответствующих министров исполнительной власти. Конституция устанавливала, что депутаты Национального собрания избирались на основе двухстепенных выборов, в которых участвовали только активные граждане. Цензы для активных и пассивных избирателей остались те, что были закреплены в Декрете о введении имущественных и других цензов для избирателей. Представительное правление тесно связывалось с цензовым избирательным правом. Однако не была исключена выборность: король, также как и Национальное собрание, признавался уполномоченным нации.

Но с приходом к власти жирондистов предыдущие нормы права перестали действовать, был созван новый орган государственной власти – Национальный конвент. Разделение на активное и пассивное избирательное право прекращается. Для допуска к выборам необходимо быть французом, достичь 21 года, постоянно жить в данном кантоне не менее 1 года, не являться прислугой. Для избрания в качестве депутата или выборщика необходим возраст 25 лет и все предыдущие условия.

С установлением диктатуры якобинцев некоторым образом были внесены изменения в избирательную систему. Конституционным актом 1793 г. устанавливалось всеобщее (но только мужское) избирательное право. Активным избирательным правом обладали граждане, постоянно проживающие во Франции не менее 6 месяцев и достигшие 21 года. Избирательными правами мог обладать иностранец, достигший 21 года, проживающий во Франции не менее 1 года, живущий своим трудом, приобретший собственность или женившийся на француженке, или усыновивший ребенка, или принявший на иждивение старика, или имеющий достаточные заслуги перед человечеством<sup>43</sup>.

Термидорианская конституция 1795 г. устанавливала новые принципы избирательного права. Устанавливались двухстепенные выборы в высшие органы государственной власти. Вначале избиратели (мужчины, родившиеся и проживающие во Франции не менее 1 года, достигшие 21 года, уплачивающие налог) избирали выборщиков. Выборщики (граждане, достигшие 25 лет) избирали членов Законодательного корпуса и высших судебных органов<sup>44</sup>.

Однако Конституция 1799 г. вновь изменила существующий режим. Правительство состояло из 3 консулов, избираемых на 10 лет. Все мужчины, имеющие французское гражданство, должны были принимать участие в выборах по коммуна. Существовавшая система сала известна под именем «представи-

---

<sup>43</sup> История государства и права зарубежных стран: учебник / К.И. Батыр, И.А. Исаев, Г.С. Кнопов [и др.] / под ред. К.И. Батыра. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2010. С. 295-296.

<sup>44</sup> Там же. С. 301.

тельство по плебисциту». Она давала широкие возможности чиновникам при избрании местных коммун. Следующим этапом стало уничтожение местного самоуправления. И в 1802 году республика перестала существовать и превратилась в империю.

В соответствии с Хартией 1814 г. была реставрирована монархия Бурбонов. Что касается избирательного права, то в выборах в палату депутатов имели право участвовать лица, достигшие 30 лет и платящие не менее 300 франков прямого налога. Избранными могли быть лица, достигшие 40 лет и уплачивающие не менее 1000 франков прямого налога. Имущественные и возрастные цензы отстраняли от участия в выборах значительную часть взрослого мужского населения.<sup>45</sup>

Хартией 1830 г., которая ознаменовала конец легитимной монархии, воспроизводились основные положения Хартии 1814 г., однако были несколько снижены имущественный и возрастной цензы.

В ходе революции 1848 года была провозглашена республика, и правительство обязалось ввести всеобщее, равное, прямое избирательное право при тайном голосовании. Избирателями могли быть лица, достигшие 21 года, обладающие всеми гражданскими и политическими правами. Пассивным избирательным правом обладали лица, достигшие 25 лет со всеми предыдущими требованиями.

Но государственный переворот 1851 г. вновь изменил положение дел. По конституции 1852 г. вся полнота власти передавалась в руки президента. Законодательный корпус избирался всеобщим голосованием, но кандидатов утверждал президент.

Фиктивная монархия просуществовала недолго. Уже в 1871 году прогремела новая революция. И избирательное право вновь претерпело изменения. Центральный комитет Национальной гвардии принял решение о проведении всеобщих прямых выборов в высший представительный орган власти – Совет Парижской Коммуны.

В конце XIX века изменился порядок выборов депутатов. Страна была разделена на избирательные округа. От него мог быть выбран только один депутат. В первом туре необходимо было набрать абсолютное большинство голосов. Если этого не было, проводился второй тур, в котором необходимо было относительное большинство голосов. В выборах могли участвовать граждане, достигшие 21 года, постоянно проживающие во Франции не менее 6 месяцев. Избирательного права были лишены военнослужащие, коренные жители колоний и женщины.

Сенаторы выбирались непрямым голосованием. Каждая коммуна выбирала одного выборщика, а они, в свою очередь, избирали сенаторов. Для избрания в сенаторы в первых двух турах необходимо было абсолютное большинство голосов. В третьем достаточно было относительного большинства.

---

<sup>45</sup> История государства и права зарубежных стран: учебник / К.И. Батыр, И.А. Исаев [и др.] / под ред. К.И. Батыра. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. С. 302.

После Первой мировой войны избирательная система вновь претерпела изменения. Сочетались принципы мажоритарной и пропорциональной избирательной систем. Избранным считался кандидат, набравший абсолютное большинство голосов. Пропорциональная система применялась тогда, когда некоторые мандаты оставались нераспределенными. Однако были сохранены старые избирательные округа с неравномерным распределением населения. В 1927 г. была восстановлена мажоритарная система в полном объеме.

После Второй мировой войны в 1945 г. проводились выборы в Учредительное собрание. По Конституции 1946 г. парламент становился двухпалатным, выборы в Национальное собрание проводились на основе всеобщего равного прямого избирательного права на 5 лет. Президент стал высшим представителем государственной власти и избирался на 7 лет по всем принципам избирательного права с возможностью переизбрания еще на один срок.

В 1948 году была введена мажоритарная система в Совет республики, позже – в Национальное собрание.

Новая Конституция 1958 г. в некотором роде возвращает режим, установленный Конституцией 1946 г.

На современном этапе происходит демократическое развитие Французской республики, и избирательное право на данном этапе приобрело наиболее совершенное строение. В законодательстве данного государства, как и в иных демократических государствах, существует ряд нормативных актов, которые регулируют ответственность за нарушение избирательных прав граждан. Примером этого законодательства во Франции может служить отдел 1 главы 1 «О посягательствах на общественный порядок» разд. 3 книги 4 УК Франции. Нужно отметить, что в УК Франции 1810 г., который действовал до 1992 г., уголовная ответственность за нарушение политических прав граждан предусматривалась главой 2 «Преступления и проступки против Конституции». После принятия в 1992 г. нового УК нормы об ответственности за нарушение избирательных прав граждан были включены в Избирательный кодекс. Также к законодательным актам, регулирующим общественные отношения в сфере реализации избирательных прав граждан следует отнести Закон от 19 июля 1977 г. № 77-808 «Об опубликовании и распространении некоторых видов опроса общественного мнения»<sup>46</sup>.

### *Àâëéíáðèòáíèý.*

Парламент конституционной монархии унаследовал исторические принципы избирательного права, сложившиеся еще в период сословной монархии. По существу, право посылать депутатов в Палату общин принадлежало не гражданам, а их корпорациям – территориальным (сельским), городам, университетам. Такое архаичное избирательное право приводило к значительному неравенству даже между теми категориями граждан, которым это право вообще было предоставлено.

---

<sup>46</sup> Ответственность за нарушение избирательных прав граждан в законодательстве зарубежных стран. Под ред. Веденеева Ю.А. – М.: Норма, 2005. (Изд. серия «Зарубежное и сравнительное избирательное право»). С. 82-83.

В конце XVII – начале XIX вв. избирательное право по-прежнему регулировалось законом 1414 г. Правом посылать представителя в Палату общин располагали свободные земельные держатели (рыцари) с доходом не менее 40 шиллингов в год (подтверждено в 1746 г.) и проживающие в графстве к моменту обнародования указа о выборах. Аналогичные требования касались и городских избирателей. Но города пользовались правом посылать депутатов только по мере пожалования им определенного статуса от короны. Списки избирателей составлялись шерифами, которым за злоупотребления закон угрожал наказаниями в виде штрафа и года тюремного заключения.

На данном этапе развития выборы в Палату Общин регулируются такими нормативными актами, как акты о Парламенте 1911 и 1949 гг., а также актами о народном представительстве 1867, 1918, 1949, 1969, 1974, 1983, 1985, 1989, 2000 гг. К таким документам также относится акт о политических партиях, о выборах и референдумах 2000 г. Новеллами стало введение региональных представительных органов: парламентов Северной Ирландии и Шотландии и Ассамблеи Уэльса<sup>47</sup>.

По мере реформирования избирательной системы более чем в течение 140 лет все новые социальные слои населения получали избирательные права. Актом о народном представительстве право голоса получили женщины, но с некоторыми ограничениями (достигшие тридцатилетнего возраста), а также были определены единые условия предоставления избирательного права в графствах и городских поселениях<sup>48</sup>. В 1928 г. окончательно были уравнены права женщин, а также отменены правила, которые допускали участие избирателей в нескольких избирательных округах. В 1969 г. был снижен возрастной ценз до 18 лет в связи с тем, что был снижен возраст совершеннолетия, однако для пассивного избирательного права возрастной ценз – 21 год. Избирательных прав были лишены несовершеннолетние, душевнобольные, пэры, осужденные за избирательные преступления, осужденные и не отбывшие наказания, шерифы – уполномоченные по выборам. Ограничены избирательные права тех, кто получает пенсию от короны, банкротов<sup>49</sup>.

### ***НОА.***

Так как США как независимое государство образовалось много позже государств Старого Света, то и реализация конституционных прав граждан началась с принятием Декларации о независимости 1776 г., а затем и Конституции 1787 г. Согласно высказыванию А. Гамильтона, «Говорят, что глас народа – глас божий. Но сколько бы это не повторяли, сколько бы в это ни верили, на самом деле положение обстоит иначе. Народ возбудим и непостоянен, редко

---

<sup>47</sup> Зарубежное избирательное право: Учебное пособие. – Издательство НОРМА, 2003. (Издательский проект «Зарубежное и сравнительное избирательное право»). С. 68.

<sup>48</sup> Ответственность за нарушение избирательных прав граждан в законодательстве зарубежных стран. – М.: Норма, 2005. – (Издательская серия «Зарубежное и сравнительное избирательное право»). С. 52.

<sup>49</sup> История государства и права зарубежных стран. Учебник / Под ред. доктора юрид. наук, профессора Н.А. Катаева и доктора юрид. наук, доцента Ф.Б. Мухаметшина. – М.: ЦОКР МВД России, 2006. С. 435.

способен трезво рассуждать и верно решать». Согласно принятому постановлению, имущественные и иные ограничения, закрепленные ранее конституциями штатов, оставались в силе<sup>50</sup>.

Палата представителей должна была избираться по принципу пропорциональности числа жителей штатов. Южные штаты при этом получили поправку в виде того, что при исчислении нормы представительства учитывалось 3/5 рабского населения, хотя рабы и не получили права голоса.

В 1870 году была принята XV поправка к Конституции, которая закрепила избирательные права негров. В дальнейшем XIX (1920 г.), XXIV (1964 г.), XXVI (1971 г.) поправки также были направлены на демократизацию и унификацию крайне разнообразных избирательных систем, установленных законодательством разных штатов. XIX поправка предоставила избирательные права женщинам, XXVI поправка снизила возрастной ценз до 18 лет, в 1966 г. налог на выборах был признан неконституционным. Однако эти поправки не привели к всеобщности выборов, так как на выборах в Конгресс применяется мажоритарная избирательная система, по которой в каждом округе выбирается один депутат, который набирает относительное большинство голосов.

Еще одним препятствием на пути установления всеобщности выборов является массовый абсентеизм, а также проблемы при реализации избирательных прав негритянским населением США. Все это привело к принятию в 1957 г. закона о гражданских правах, который был дополнен в 1960 г. Он предусматривал некоторые правовые гарантии обеспечения избирательных прав негров. Была создана и начала действовать комиссия по гражданским правам, в компетенцию которой входило расследование случаев лишения граждан США права голоса на основе «цвета кожи, расы, религии или национального происхождения»<sup>51</sup>.

В 1965 г. был принят закон об избирательных правах. Он предусматривал возможность приостановления использования специальных тестов, отсеивающих избирателей, если они могут привести к ограничению избирательных прав граждан на основе расовой принадлежности или цвета кожи. В 1988 г. был введен запрет на проведение выборов только на английском языке, если более 5% избирателей являются в данном штате представителями языкового меньшинства.

Однако в последнее время позиция Верховного Суда по вопросам дискриминации изменилась. В 1989 г. было заявлено о необходимости «уравнения белых в правах с черными»<sup>52</sup>. Этим заявлением было перечеркнуто действие практически всех принятых законов защиту чернокожего населения.

---

<sup>50</sup> История государства и права зарубежных стран. Учебник / Под ред. доктора юрид. наук, профессора Н.А. Катаева и доктора юрид. наук, доцента Ф.Б. Мухаметшина. – М.: ЦОКР МВД России, 2006. С. 301-302.

<sup>51</sup> История государства и права зарубежных стран. Учебник / Под ред. доктора юрид. наук, профессора Н.А. Катаева и доктора юрид. наук, доцента Ф.Б. Мухаметшина. – М.: ЦОКР МВД России, 2006. С.414.

<sup>52</sup> Там же. С. 415.

## **Глава 2. Законодательное регулирование избирательных правоотношений**

### **Основное содержание главы 2**

Общая характеристика источников избирательного права. Федеральное избирательное законодательство: Конституция РФ, федеральные законы, подзаконные акты. Акты субъектов Российской Федерации. Акты органов местного самоуправления. Иные источники избирательного права.

#### **§ 1. Понятие и система источников избирательного права**

Под источником права понимается форма выражения правовых норм. Термин «источник права» содержит в себе два взаимосвязанных аспекта. Во-первых, источник права представляет собой внешнюю форму, форму выражения правовых норм (другими словами – «вместилище» правовых норм); во-вторых, под источником права понимается форма придания правилам поведения юридически обязательного характера, характера норм права. Два этих момента не всегда совпадают. Государство может самостоятельно издать правовые нормы (например, в форме законов, принимаемых Федеральным Собранием Российской Федерации, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации), либо санкционировать, придать юридическую силу нормам, созданным с или без его участия (например, нормы международных договоров, нормы, содержащиеся в актах органов местного самоуправления).

Источниками избирательного права являются правовые акты, содержащие нормы, регулирующие избирательные отношения, – нормы избирательного права.

Система источников избирательного права характеризуется такими качествами, как взаимосвязь и иерархия правовых актов. Основными составными частями системы источников избирательного права являются:

- 1) избирательное законодательство;
- 2) международно-правовые акты;
- 3) нормативные правовые акты местного самоуправления;
- 4) решения Конституционного Суда Российской Федерации;
- 5) решения Верховного Суда Российской Федерации;
- 6) нормативные правовые акты избирательных комиссий.

Избирательное законодательство в Российской Федерации можно разделить на виды по двум основаниям:

1) по уровню регулируемых выборов (предметному признаку) на законодательство о выборах федеральных органов государственной власти, законодательство о выборах органов государственной власти субъектов Российской Федерации и законодательство о выборах органов местного самоуправления;

2) по субъекту правотворчества (субъектному признаку) на федеральное избирательное законодательство, избирательное законодательство субъектов Российской Федерации.

## § 2. Федеральное избирательное законодательство

Федеральное избирательное законодательство имеет следующую структуру: Конституция РФ, Федеральные законы, подзаконные акты, акты субъектов Российской Федерации, акты органов местного самоуправления, иные источники избирательного права.

### Конституция Российской Федерации.

Конституция Российской Федерации 1993 г.<sup>53</sup> регулирует наиболее важные стороны общественной жизни путем установления основных принципов построения государства и взаимоотношений его с личностью и является базой для формирования отраслей права и подотраслей собственно конституционного права, к которым относится избирательное право как совокупность правовых норм, регулирующих право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Федеральная конституция регулирует избирательные отношения в нескольких аспектах.

Во-первых, в ней закрепляется *принцип народовластия*. Статья 3 гласит: единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ; народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Конституция устанавливает, что высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы, закрепляя таким образом исходный (выборный) принцип организации системы органов государственной власти. Другим принципом организации этой системы является принцип разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную, закрепленный в ст. 10.

Во-вторых, Конституция РФ признает и гарантирует *избирательные права граждан*. Статья 32 закрепляет: граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления; не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда. Это единственное ограничение избирательных прав, установленное Конституцией (за исключением ограничений пассивного избирательного права для кандидатов в депутаты Государственной Думы и в Президенты Российской Федерации). Толкование этой статьи должно осуществляться во взаимосвязи со ст. 60 Конституции, которая устанавливает, что гражданин Российской Федерации может самостоятельно осуществлять в полном объеме свои права с 18 лет.

В соответствии со ст. 55 Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Следует особо

---

<sup>53</sup> Конституция Российской Федерации // Российская газета. 1993. № 237 от 25.12.1993. Публикация с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции от 30.12.2008 № 7-ФКЗ // Российская газета от 21.01.2009.

подчеркнуть, что права и свободы могут быть ограничены только федеральным законом, а не иными нормативно-правовыми актами, в том числе указами Президента Российской Федерации, а также конституциями (уставами) и законами субъектов Российской Федерации. Последние должны строго соответствовать (не выходить за рамки) тому федеральному закону, который устанавливает ограничения прав и свобод.

В-третьих, Конституция РФ разграничивает компетенцию Федерации и ее субъектов в сфере избирательного законодательства. Статья 71 устанавливает, что регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина (следовательно, и избирательных прав) находится в ведении Российской Федерации. Защита же прав и свобод человека и гражданина находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (ст. 72). К исключительному ведению Российской Федерации относится установление системы федеральных органов государственной власти, порядка их организации и деятельности, их формирование, а к совместному ведению относится установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления. Сама же система органов государственной власти субъектов Российской Федерации согласно ст. 77 устанавливается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом.

В-четвертых, Конституция РФ не устанавливает основ избирательной системы в отдельном разделе, как это было в Конституции РСФСР 1978 г., а упоминает о принципах избирательного права: всеобщем равном и прямом избирательном праве при тайном голосовании – только применительно к выборам Президента Российской Федерации в ст. 81. Однако ч. 4 ст. 15 позволяет включить в состав норм избирательного права, обладающих наивысшим приоритетом, нормы-принципы, содержащиеся в международных источниках и составляющие содержание международных избирательных стандартов.

Федеральный закон РФ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 г.<sup>54</sup> Данный федеральный закон является своеобразным «ядром» избирательного законодательства, его основополагающим актом.

Основные особенности Федерального закона РФ «Об основных гарантиях...»:

1) данный закон является *универсальным* актом, регулирующим любой избирательный процесс на территории Российской Федерации;

2) основной целью закона является *гарантирование избирательных прав граждан*. Данная цель реализована конкретизацией содержания избирательных прав граждан, закреплением основных принципов проведения выборов, а также установлением общей регламентации процедуры проведения выборов. Закон в

---

<sup>54</sup> Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 20.03.2011) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Российская газета, 15.6.2002.

ст. 2 содержит разъяснение основных терминов и понятий Закона, в ст. 3-7 закрепляет принципы свободного и добровольного участия граждан в выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Закон закрепляет принцип обязательности проведения выборов, максимальные сроки полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления;

3) главной особенностью Федерального закона РФ «Об основных гарантиях...» является его *рамочный характер*. Это означает, что нормы, содержащиеся в нем, адресованы как правоприменителям, так и самому законодателю. Закон устанавливает обязательные стандарты обеспечения избирательных прав граждан, подлежащие соблюдению не только в правоприменительном, но и в законотворческом процессе. Статья 1 прямо закрепляет верховенство данного закона в системе избирательного законодательства в Российской Федерации: федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации, нормативные правовые акты о выборах и референдумах, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить данному федеральному закону. Данное положение корректирует принцип приоритета «специальной» правовой нормы над «общей» правовой нормой. «Специальные» нормы законов о выборах депутатов Государственной Думы, Президента Российской Федерации, конкретных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления имеют приоритет перед нормами Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме» только в случае, если они не противоречат им;

4) Федеральный закон РФ «Об основных гарантиях...» имеет *прямое действие*. В случае если федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации, нормативные правовые акты о выборах и референдумах, принимаемые в Российской Федерации, противоречат данному закону, применяются нормы Федерального закона РФ «Об основных гарантиях...». Нормы закона применяются также в случае пробелов в «специальном» федеральном и региональном законодательстве. Принцип прямого действия Федерального закона об основных гарантиях означает также, что избиратель и иные участники избирательного процесса вправе обжаловать неправомерные решения и действия должностных лиц, государственных органов, организаций, в том числе избирательных комиссий, основываясь на данном федеральном законе.

Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления»<sup>55</sup>.

Данный закон был принят, чтобы восполнить пробелы в регулировании порядка проведения муниципальных выборов в Российской Федерации. Данный закон применяется в части, не противоречащей Федеральному закону РФ «Об основных гарантиях...», в случае отсутствия в субъекте Российской Феде-

---

<sup>55</sup> Федеральный закон от 26.11.1996 № 138-ФЗ (ред. от 09.11.2009) «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» // СЗ РФ. 1996. N 49. Ст. 5497.

рации, муниципальном образовании нормативно-правовой базы для проведения муниципальных выборов, а также в случае отсутствия органов и должностных лиц, ответственных за осуществление избирательных действий.

Федеральные законы о выборах в федеральные органы государственной власти. Такими законами являются Федеральный закон РФ «О выборах Президента Российской Федерации»<sup>56</sup>, Федеральный закон РФ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>57</sup>.

Так в соответствии с Федеральным законом «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» был значительно изменен порядок избрания депутатов Государственной Думы<sup>58</sup>. Согласно статьи 3 данного закона все 450 депутатов избираются по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за федеральные списки кандидатов в депутаты, выдвинутые политическими партиями. Ранее только половина депутатов избиралась данным образом, другая же половина – по одномандатным избирательным округам<sup>59</sup>.

Отмена графы «Против всех» в избирательных бюллетенях - важный этап в развитии избирательного права граждан РФ. Исключение данной графы обусловлено необходимостью повышения политического сознания и активности избирателей, ответственности кандидатов и политических партий в ходе избирательных кампаний и должно стать фактором, стимулирующим участников избирательных кампаний более качественно и эффективно проводить работу среди избирателей. Отменен 25%-ный порог явки избирателей. При этом на прошедших в декабре 2007 г. выборах депутатов в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации ЦИК России зафиксировал самый большой процент явки избирателей по сравнению с ранее проводившимися в России выборами депутатов.

Федеральные законы, определяющие общие принципы организации органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. К ним относятся Федеральный закон от 6 октября 1999 г. с последующими изменениями и дополнениями «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>60</sup> и Федеральный закон

---

<sup>56</sup> Федеральный закон от 10.1.2003 № 19-ФЗ «О выборах Президента РФ» (в ред. от 28.12.2010) // Российская газета, 16.01.2003.

<sup>57</sup> Федеральный закон от 22.04.2005 № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального собрания РФ» (в ред. от 23.02.2011) // Российская газета 25.04.2005.

<sup>58</sup> СЗ РФ. 2005. № 21. Ст. 1919, с учетом изменений, внесенных федеральными законами от 12 июля 2006 г. № 106-ФЗ, от 12 июля 2006 г. № 107-ФЗ, от 25 июля 2006 г. № 128-ФЗ, от 30 декабря 2006 г. № 274-ФЗ, от 26 апреля 2007 г. № 64-ФЗ, от 21 июля 2007 г. № 188-ФЗ, от 24 июля 2007 г. № 211-ФЗ, от 24 июля 2007 г. № 214-ФЗ.

<sup>59</sup> ФЗ от 20 декабря 2002 г. № 175-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания России» // СЗ РФ. 2002. № 51. Ст. 4982.

<sup>60</sup> Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 21.04.2011) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Российская газета, 1999, 19 октября.

от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>61</sup>.

Данные федеральные законы устанавливают, соответственно виды выборных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, принципы проведения выборов в эти органы, регламентируют отдельные стороны избирательного процесса.

Эпохальной вехой в рамках современной реформы избирательного права была законодательная инициатива, согласно которой высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) наделяется по представлению Президента РФ соответствующими полномочиями законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Федерации<sup>62</sup>. Устанавливался порядок внесения Президентом РФ предложения о кандидатуре высшего должностного лица субъекта РФ и его рассмотрения законодательным органом субъекта Федерации. Закона направлен на обеспечение единства системы исполнительной власти в Российской Федерации, а также повышение роли и ответственности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Федерации при формировании высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Законы смежных отраслей права, регулирующие отдельные аспекты избирательных отношений. Федеральными законами, предметом регулирования которых не являются избирательные отношения, могут определяться некоторые правовые понятия, имеющие значение для избирательного процесса, отдельные стороны правового статуса участников избирательного процесса. Среди них следует выделить: Федеральный закон от 19 мая 1995 г. «Об общественных объединениях»<sup>63</sup>, Закон Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. «О средствах массовой информации»<sup>64</sup>, Федеральный закон от 11 июля 2001 г. «О политических партиях»<sup>65</sup> и другие законы.

---

<sup>61</sup> Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 03.05.2011) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

<sup>62</sup> Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 21.04.2011) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Российская газета, 1999, 19 октября.

<sup>63</sup> Федеральный закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ (ред. от 22.07.2010) «Об общественных объединениях» // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

<sup>64</sup> Закон РФ от 27.12.1991 № 2124-1 (ред. от 09.02.2009) «О средствах массовой информации» // Российская газета. 08.02.1992.

<sup>65</sup> Федеральный закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ (ред. от 05.04.2011) «О политических партиях» // Российская газета, 14.7.2001

### § 3. Избирательное законодательство субъектов Российской Федерации

Избирательное законодательство субъектов Федерации состоит из конституций (уставов) и законов субъектов Российской Федерации, регулирующих выборы в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и в органы местного самоуправления. Избирательное законодательство субъектов Российской Федерации включает в себя следующие составные части. Согласно ст. 66 Конституции РФ основными законами республик в составе Российской Федерации являются конституции, а основными законами края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа – уставы соответствующих субъектов федерации. В целом, можно выделить два подхода к закреплению избирательных отношений на конституционном (уставном) уровне законодательства субъекта Федерации.

В рамках первого подхода основные законы субъектов Российской Федерации закрепляют принцип народовластия, общее определение активного и пассивного избирательного права граждан, систему органов государственной власти, избираемых населением, принципы их избрания и требования к кандидатам в соответствующие органы.

Второй подход означает выделение в структуре конституции (устава) главы (раздела), посвященной (ого) вопросам избирательного права. Такие главы содержат конституции Республики Татарстан, Чувашской Республики, уставы Алтайского, Красноярского, Приморского краев, Волгоградской области. В Уставе Калужской области глава «Избирательное право и выборы в области» закрепляет основные условия приобретения активного и пассивного избирательного права, принципы проведения выборов и участия в них жителей области, общие условия назначения выборов, требования к избирательным округам. Устав закрепляет, что подготовку и проведение выборов, референдумов в области осуществляют избирательные комиссии и устанавливает их систему. Отдельная глава Устава посвящена Избирательной комиссии Калужской области и определяет срок и объем ее полномочий, порядок формирования, принципы деятельности.

На современном этапе развития регионального избирательного законодательства сформировалось два подхода к строительству его системы.

Во-первых, это «пакетное» регулирование, когда региональное законодательство представляет собой «пакет» законов, регулирующих отдельные виды выборов.

Во-вторых, кодифицированное регулирование: в этом случае избирательные отношения регулируются единым сводным кодифицированным нормативным актом (законом).

Так, в Белгородской области был принят Избирательный кодекс Белгородской области от 28 ноября 2002 г., регламентирующий порядок проведения выборов законодательных (представительных) органов власти, высших должностных лиц, референдума и органов местного самоуправления.

В рамках «пакетного» регулирования в субъекте Федерации принимаются законы о выборах депутатов законодательного (представительного) орга-

на государственной власти, о выборах высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), о выборах в органы местного государственного управления в субъекте Российской Федерации, о выборах в органы местного самоуправления в субъекте Российской Федерации (такие законы могут касаться отдельно депутатов представительного органа местного самоуправления и глав местного самоуправления), об избирательной комиссии субъекта Российской Федерации (о системе избирательных комиссий в субъекте Российской Федерации).

Законодательство субъектов Российской Федерации содержит также законы, постановления законодательных (представительных) органов государственной власти, дающие толкование норм избирательного права. Такие акты также включаются в избирательное законодательство.

От законов, содержащих нормы избирательного права, входящих в состав избирательного законодательства и являющихся источниками избирательного права, следует отличать так называемые *«правоприменительные законы»* – законы, которые издаются в соответствии с избирательными законами, но не содержат норм права, а представляют собой правоприменительные акты.

#### **§ 4. Международно-правовые акты**

Современная избирательная система должна соответствовать определенным международным стандартам, выработанным в основном после Второй мировой войны. Важнейшие из них нашли свое отражение в таких международных правовых актах, как Всеобщая декларация прав человека, Международный пакт о гражданских и политических правах, Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ – ОБСЕ, Европейская хартия о местном самоуправлении и др.

В соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции РФ общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

Избирательного права касаются установленные в международных договорах *международные избирательные стандарты* – обязательства государств предоставлять лицам, находящимся под их юрисдикцией, права и свободы на участие в свободных, справедливых, подлинных и периодических выборах, а также не посягать на такие права и свободы, принимать соответствующие меры по их реализации. Международные избирательные стандарты должны определять содержание национального законодательства и его применение.

Основными и важнейшими источниками международных избирательных стандартов являются:

1) *Всеобщая декларация прав человека 1948 года*<sup>66</sup>. Статья 21 Декларации устанавливает: воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить свое выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве, путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования;

2) *Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 года*<sup>67</sup>. Согласно ст. 25 Пакта каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений право и возможность принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей; голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей.

3) *Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах - участниках Содружества Независимых Государств*<sup>68</sup>.

## **§ 5. Нормативные правовые акты местного самоуправления**

К нормативным правовым актам местного самоуправления относятся прежде всего *уставы муниципальных образований*, которые в соответствии со ст. 8 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>69</sup> определяют формы, порядок и гарантии непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения, структуру и порядок формирования органов местного самоуправления, срок полномочий депутатов представительных органов местного самоуправления, членов других выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления.

Помимо этих вопросов уставы муниципальных образований могут в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации регулировать отдельные избирательные отношения в рамках, определенных Федеральным законом РФ «Об основных гарантиях...» Так, в уставах муниципальных образований могут содержаться положения, регламентирующие

---

<sup>66</sup> Всеобщая декларация прав человека (принята и провозглашена резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 г.) // Международные акты о правах человека: Сборник документов. М., 2002.

<sup>67</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах от 19 декабря 1966 г. Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах от 19 декабря 1966 г. // Международное публичное право: Сборник документов. Т. 1. – М., 1996.

<sup>68</sup> Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах - участниках Содружества Независимых Государств (ратифицирована Федеральным законом от 02.07.2003 № 89-ФЗ) // Международные избирательные стандарты. Сборник документов.- М, 2004.

<sup>69</sup> Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 03.05.2011) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 35. Ст. 3506.

сроки проведения и порядок назначения муниципальных выборов, порядок составления списков избирателей, сроки формирования избирательных комиссий, сроки хранения избирательной документации и некоторые другие положения.

## **§ 6. Решения Конституционного Суда Российской Федерации и нормативно-правовые акты избирательных комиссий**

Источниками избирательного права являются решения Конституционного Суда Российской Федерации, в которых рассматриваются и разрешаются вопросы конституционности федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, регламентирующих проведение выборов.

Конституционный Суд в своей практике затрагивает вопросы содержания и механизмов реализации принципов избирательного права, вопросы назначения выборов, выдвижения кандидатов, определения результатов выборов, вопросы возможности изменения избирательного законодательства в процессе проведения выборов.

В процессе своей деятельности избирательные комиссии принимают различные акты. Правовая природа этих актов различна в зависимости от целей и основания их принятия. К источникам избирательного права относятся только *нормативные* правовые акты избирательных комиссий, принятые ими в рамках делегированного правотворчества. Право издавать такие акты предоставляется избирательным комиссиям законодателем и содержится в законодательных актах либо в виде наделения избирательной комиссии общими полномочиями по принятию нормативных актов, либо в виде прямых предписаний издать определенный акт. Так, ст. 20 Федерального закона РФ «Об основных гарантиях...» предоставляет Центральной избирательной комиссии Российской Федерации в пределах своей компетенции издавать инструкции по вопросам единообразного применения данного закона, а в случаях, предусмотренных федеральными конституционными законами и федеральными законами, также инструкции по вопросам единообразного применения соответствующих федеральных конституционных законов и федеральных законов. При этом решения и иные акты комиссий, принятые в пределах их компетенции, обязательны для федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, государственных учреждений, органов местного самоуправления, кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, общественных объединений, организаций, должностных лиц, избирателей и участников референдума. Такие полномочия в отношении выборов депутатов Государственной Думы и Президента РФ предоставлены Центральной избирательной комиссии РФ соответствующими федеральными законами.

Таким образом, избирательное право представляет собой систему правовых норм, регулирующих общественные отношения, связанные с реализацией права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления. Если избирательное право предметно регламентирует политическое право граждан избирать и быть избранными, то избирательный процесс как форма реализации норм избирательного права выражает динамику и структуру участия граждан в осуществлении власти.

Нормы избирательного законодательства определяют принципы проведения выборов. Принципы избирательного права и их реализация в современном российском избирательном законодательстве являются основополагающими, руководящими началами, отражающими демократическую природу выборов и определяющими правовое регулирование отношений в избирательной сфере, призваны обеспечить соответствие результатов выборов реальному волеизъявлению граждан.

Свободные демократические выборы занимают особое место в становлении и развитии основ конституционного строя Российской Федерации. Они действительно превращаются в эффективные механизмы формирования государственной власти, обеспечивающие ее преемственность и политическую стабильность. Современные выборы проходят в условиях многопартийности, состязательности кандидатов, открытости, свободы мнений и подлинного выбора; созданы правовые условия для независимости избирательных комиссий от органов государственной власти. И от того, насколько точно все субъекты избирательного процесса следуют положениям законодательства, зависит организационно-правовой уровень проведения выборов, легитимность их результатов.

### **Глава 3. Понятие, предмет, метод и система избирательного права**

#### **Основное содержание главы 3**

Понятие избирательного права и избирательной системы. Избирательное право как конституционно-правовой институт. Субъективное избирательное право. Активное и пассивное избирательное право.

#### **§ 1. Понятие, предмет и система избирательного права России**

Постоянно возрастающее в течение последнего десятилетия значение избирательного права свидетельствует об идущих в нашей стране процессах демократизации политической жизни общества. Полноценное, эффективно действующее избирательное право – неотъемлемый признак демократического правового государства. Увеличение объема законодательного материала по избирательному праву, его систематизация и совершенствование позволяют смело говорить о возникновении крупной отрасли российского законодательства – законодательства о выборах.

Термин *«εξαιρέσιον αἰτίαι ἢ ἰδιαιτίαι»* употребляется в двух значениях. Избирательное право в *объективном смысле* (объективное, или позитивное, избирательное право) есть совокупность правовых норм, регулирующих избирательные отношения.

Избирательное право в *субъективном смысле* (субъективное избирательное право) – есть право гражданина избирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Выборы являются механизмом реализации конституционного права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы

местного самоуправления (ст. 32 Конституции РФ). Любое конституционно закрепленное право человека и гражданина должно иметь свой механизм реализации, иначе оно останется только декларацией.

Однако реализация субъективного избирательного права – не самоцель выборов. Само право избирать и быть избранным не есть личное, неотъемлемое право человека, принадлежащее ему в силу того, что он человек (как, например, право на жизнь). Субъективное избирательное право обусловлено наличием государства, без государства нет и не может быть избирательного права граждан.

Именно поэтому в понятии выборов выделяется и второй сущностный аспект, заключающийся в том, что выборы являются формой народовластия (высшим непосредственным выражением власти народа – согласно ст. 3 Конституции РФ), механизмом формирования органов государства, а также публичных органов самоуправления граждан, не отнесенных конституцией к сфере государственной власти – органов местного самоуправления.

Два этих аспекта являются двумя сторонами одной медали, в отрыве друг от друга каждый из них становится фикцией: с одной стороны, реализация избирательного права вне процедуры формирования какого-либо органа невозможна, с другой стороны, демократическое государство не может обойтись без выборности своих органов, основанной на участии в этом процессе граждан, без закрепления субъективного избирательного права.

Таким образом, выборы – это форма прямого волеизъявления граждан, осуществляемого в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований в целях формирования органа государственной власти, органа местного самоуправления или наделения полномочиями должностного лица.

Более конкретно *и давай же* избирательного права можно определить как общественные отношения, возникающие в сфере организации и проведения выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления, составляющие в целом избирательные права граждан.

Согласно закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее «Об основных гарантиях...») от 12 июня 2002 года под избирательными правами граждан понимается конституционное право граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также право участвовать в выдвижении кандидатов, списков кандидатов, в предвыборной агитации, в наблюдении за проведением выборов, работой избирательных комиссий, включая установление итогов голосования и определение результатов выборов в других избирательных действиях в порядке, установленном Конституцией РФ, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации.

Данное законом определение позволяет отграничить предмет избирательного права от отношений, основанных на выборах как на внутриорганизационной технологии определения воли голосующих лиц. В данном качестве выборы широко применяются при формировании руководящих органов в коммерческих

и некоммерческих организациях, государственных и муниципальных органах. Почему такие отношения не включаются в сферу избирательного права? Потому что в данных отношениях голосующие граждане выступают в роли членов того или иного коллектива (например, акционеров – при формировании правления акционерного общества, депутатов представительного органа местного самоуправления – при избрании из своего состава главы муниципального образования), но не в качестве российских граждан, обладающих в соответствии с Конституцией РФ правом избирать и быть избранными.

Избирательное право регламентирует не все отношения, возникающие при организации и проведении выборов, а только те, которые нуждаются в правовом регулировании путем закрепления прав и обязанностей за субъектами общественных отношений. Например, политические отношения, возникающие между собой у кандидатов, избирательных объединений, не регулируются избирательным правом. Поэтому понятие выборов как системы отношений, опосредующих наделение народом своих представителей правом осуществления публичной власти, шире, чем предмет избирательного права. Выборы включают в себя различные политические, этические, корпоративные отношения, регуляторами которых выступают соответствующие социальные нормы.

В то же время, избирательное право регулирует не только отношения, возникающие непосредственно при проведении выборов. В избирательно-правовую сферу вовлекаются отношения, возникающие в межвыборный период. Это, например, отношения по регистрации (учету) избирателей, формированию постоянно действующих избирательных комиссий.

Однако такие отношения всегда связаны с выборами. Регистрация избирателей осуществляется для использования данных этой системы при составлении списков избирателей на различных выборах, избирательные комиссии представляют собой систему органов, само существование которых обусловлено потребностью в проведении выборов.

Важное значение имеет отграничение избирательных отношений от иных отношений, возникающих в сфере непосредственного осуществления народом своей власти. Такими отношениями, которые во многом сходны с избирательными, являются *ḏāō āḏāī āōī ī ūā īōī īōāī ēy* и отношения по отзыву выборных лиц.

*Ḑāō āḏāī āōī ī ī* называется голосование по наиболее значимым вопросам общегосударственного, регионального или местного масштаба.

*Īō qīā* - это процедура досрочного прекращения полномочий выборного лица, выступающая в качестве формы ответственности за ненадлежащее осуществление выборным лицом своих полномочий.

Все эти процедуры являются формами непосредственной демократии. Общими признаками данных институтов является также их процессуальное осуществление:

- выражение народной воли на выборах, референдуме;
- при отзыве происходит путем голосования;
- организацией избирательного и референдумного процесса, процесса по отзыву занимаются избирательные комиссии;

- осуществляется агитация.

Основанием разграничения избирательных, референдумных и отзывных отношений является то обстоятельство, что выборы, референдум и отзыв являются разными по целевому назначению формами непосредственной демократии: выборы имеют своей целью реализацию избирательного права граждан, формирование, воспроизводство органов публичной власти, референдум – принятие решений по важнейшим вопросам общегосударственного, регионального и местного масштаба, не связанным с избранием лиц, а отзыв – досрочное прекращение полномочий выборных лиц. Проведение выборов является обязательным в силу ограниченного срока полномочий избираемых органов, проведение же референдума и отзыва целиком зависит от инициативы определенных законом субъектов.

Избирательные отношения следует также отграничивать от отношений, имеющих иную отраслевую природу, но возникающих в связи с проведением выборов. К таким отношениям относятся отношения, регулируемые трудовым правом (например, отношения, связанные с правом зарегистрированного кандидата на освобождение от работы для участия в выборах), финансовым правом (например, отношения, связанные с распределением государственных средств, выделенных на подготовку и проведение выборов), уголовным и административным правом (в рамках данных отношений реализуется уголовная и административная ответственность).

Такие отношения не являются предметом избирательно-правового регулирования, так как они не направлены непосредственно на реализацию избирательных прав граждан, на формирование выборных органов, а играют в сфере выборов сугубо обеспечительные или охранительные функции.

Таким образом, **избирательное право** – это система правовых норм, регулирующих общественные отношения в сфере организации и проведения выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Важнейшим свойством и своеобразием избирательного права является его материально-процессуальная природа. Избирательное право состоит из двух крупных регулятивных блоков: материально-правовое регулирование субъективного избирательного права граждан, принципов (основных начал) избирательного права, а также процессуально-правовое регулирование реализации избирательного права и порядка формирования этих органов.

Основное содержание избирательного права составляют процессуальные нормы, назначение которых состоит в регламентации процедуры реализации материально-правовых норм, закрепляющих субъективное избирательное право. Наличие процессуальных норм в избирательном праве, их многообразие и детализированность обусловлены спецификой предмета избирательного права, спецификой субъективного избирательного права, которое может быть реализовано только в рамках сложной правовой процедуры.

В юридической литературе избирательное право традиционно определяется как институт конституционного права. На современном этапе государственно-правового развития сложились политические, формально-юридические и практические основания рассматривать избирательное право в качестве межот-

раслевого комплексного института. В этом смысле избирательное право в Российской Федерации – это многоуровневая и упорядоченная совокупность правовых норм различной отраслевой принадлежности, регулирующих содержание и процесс реализации политического права граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления в форме организации проведения демократических свободных периодических выборов.

По характеру правовых предписаний, содержащихся в федеральном избирательном законодательстве и конкретных законах о выборах, система избирательного права разделяется на нормы и институты общей и особенной части. Институты общей части устанавливают универсальные принципы избирательного права, исходные начала организации избирательного процесса, общий правовой режим осуществления отдельных стадий, процедур и избирательных действий. Институты особенной части определяют конкретные процедуры и условия реализации норм материального избирательного права в ходе подготовки и проведения выборов. Институциональное разделение избирательного права получает свое формальное отображение в общей и особенной частях избирательных кодексов, которые уже приняты в ряде субъектов Российской Федерации (в Воронежской, Белгородской областях, Республике Башкортостан).

Принципиально новым юридическим элементом современной системы избирательного права являются гарантии избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации. Гарантийные нормы выполняют правообеспечительную функцию в механизме правового регулирования всех видов выборов.

Особое место в системе институтов избирательного права занимает институт ответственности за нарушение избирательных прав граждан, в том числе в виде возможности расформирования избирательных комиссий в случае принятия решений, совершения действий (бездействия), нарушающих избирательные права граждан и повлиявших на результаты волеизъявления участников выборов.

## **§ 2. Избирательно-правовые нормы**

В самом общем виде система избирательного права с учетом различных оснований классификации образующих ее институтов включает избирательно-правовые нормы.

*Èçàèðàò àéíí î-í ðààîáàíà í îðè ù* – это общеобязательные, абстрактные, формально-определенные в избирательно-правовых актах правила, установленные или санкционированные государством, направленные на регулирование избирательных отношений путем установления прав и обязанностей их участников.

Нормы избирательного права, являясь разновидностью правовых норм, содержат в себе свойства, характерные для всех правовых норм, и специфические качества, определяемые принадлежностью к избирательному праву.

Своеобразие избирательно-правовых норм обусловлено следующими обстоятельствами:

1) предметом регулирования избирательно-правовых норм. Избирательно-правовые нормы регулируют общественные отношения, возникающие в сфере организации и проведения выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления;

2) источниками, в которых выражены избирательно-правовые нормы. К ним относятся, в первую очередь, – Конституция РФ, федеральные законы, конституции (уставы) и законы субъектов Федерации, подзаконные акты.

Важность предмета правового регулирования обуславливает закрепление норм избирательного права в законодательных актах. Их закрепление в иных источниках права возможно только в случаях, предусмотренных законом. Особенностью избирательного права является также содержание избирательно-правовых норм (так называемых международных избирательных стандартов) в международно-правовых актах;

3) преобладанием в составе избирательного права процессуально-правовых норм, регламентирующих процедуру реализации субъективного избирательного права граждан, порядок формирования органов государственной власти и органов местного самоуправления.

*Νὸ δὲ ἐὸ ὁδᾶ ἐς αἰὲ δὸ ἀεὶ ἰῆ ἰ δὲ αἰῆ τᾶ ὄ ἰ ἰ ὄ ἰ.* Под структурой правовой нормы принято понимать ее внутреннее строение, характеризующееся единством и взаимосвязью составляющих ее элементов.

В структуре правовой нормы выделяют: гипотезу, диспозицию и санкцию. Гипотеза – часть нормы, которая указывает на те условия, т.е. фактические обстоятельства, при наступлении или ненаступлении которых норма вступает в действие. Диспозиция – часть нормы, которая указывает на содержание самого правила поведения, т.е. юридические права и обязанности, возникающие у субъектов. Санкция – часть нормы, которая указывает на меры, применяемые при ее несоблюдении.

Большинство норм избирательного права имеют двухчленную структуру: гипотезу и диспозицию. Так, например ч. 4 ст. 11 Федерального закона РФ «Об основных гарантиях...» гласит: «Если срок полномочий органа государственной власти субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления истек или полномочия были досрочно прекращены, а соответствующий закон субъекта Российской Федерации о выборах отсутствует либо положения закона субъекта Российской Федерации не может быть применено вследствие признания его судом недействующим и не подлежащим применению, выборы в орган государственной власти субъекта Российской Федерации, в органы местного самоуправления в части положения закона субъекта Российской Федерации, признанного судом недействующим и не подлежащим применению, проводятся соответствующей избирательной комиссией на основе настоящего Федерального закона, иных федеральных законов, обеспечивающих реализацию права граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а в случае, если имеющаяся правовая база недостаточна, в части, не урегулированной законом также на основе указов Президента Российской Федерации».



«Избирательная комиссия может быть распущена судом соответствующей подсудности в случаях нарушения комиссией избирательных прав граждан, права граждан на участие в референдуме, повлекшего за собой признание Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, избирательной комиссией субъекта Российской Федерации в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, иным законом...».

3. По *характеру прав и обязанностей* избирательно-правовые нормы подразделяются на управомочивающие, обязывающие и запрещающие.

Управомочивающие нормы устанавливают право субъекта совершать действия, предусмотренные нормой права: «Граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме».

Обязывающие нормы устанавливают обязанность субъекта совершать определенные действия. Большинство обязывающих норм относится к деятельности избирательных комиссий. Примером обязывающей нормы может служить положение ч. 4 ст. 33 Федерального закона РФ «Об основных гарантиях...», так: «При выборах депутатов представительных органов местного самоуправления, при которых избирательные округа образуются в соответствии со средней нормой представительства избирателей, не превышающей пяти тысяч избирателей, кандидаты не обязаны представлять в соответствующую избирательную комиссию сведения, если иное не предусмотрено законом субъекта Российской Федерации».

Запрещающие нормы устанавливают обязанность субъекта воздерживаться от определенных действий, не совершать их, например, ч. 10 ст. 30 устанавливает, что наблюдатель не вправе выдавать избирателям, участникам референдума бюллетени, расписываться за избирателя, участника референдума, в том числе по его просьбе, в получении бюллетеней и т.д.

4. По *территории действия* избирательно-правовые нормы подразделяются на нормы, которые действуют на всей территории Российской Федерации, и нормы, которые распространяются на часть ее территории (субъект Российской Федерации, муниципальное образование).

5. По *юридической силе* избирательно-правовые нормы подразделяются на нормы, обладающие высшей юридической силой и нормы, которые должны им соответствовать. Юридическая сила избирательно-правовой нормы определяется источником (нормативно-правовым актом), в котором данная норма получила закрепление. Так, федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации, нормативные правовые акты о выборах, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Федеральному закону «Об основных гарантиях...».

Таким образом, следует сказать, что в процессе подготовки, организации и проведении выборов депутатов депутатов возникают разнообразные общественные отношения между политическими партиями, иными общественными организациями, трудовыми коллективами, избирателями, кандидатами в депутаты, различными избирательными комиссиями, органами государства. Формирование и развитие этих отношений необходимо направлять и координировать. Такую

роль выполняют действующие юридические нормы, составляющие систему избирательного права.

Однако не все складывающиеся отношения, связанные с выборами, референдумом, можно отрегулировать правовыми нормами. Поэтому все многообразие отношений, возникающих в связи с формированием выборных органов, охватывает понятие избирательная система.

## Глава 4. Принципы и цензы избирательного права

### Основное содержание главы 4

Конституционные принципы избирательного права. Всеобщность избирательного права. Гарантии всеобщности избирательного права. Избирательные цензы по российскому избирательному праву. Равное избирательное право. Содержание и гарантии равного избирательного права. Прямое избирательное право. Тайное голосование и его гарантии.

### § 1. Конституционные принципы избирательного права

*Í ðëí öëí ù èçàè ðàò àëüí íã ï ðààà* – это его основополагающие нормы, в которых в концентрированном виде выражается демократическое содержание избирательного права. Принципы избирательного права представляют собой исходные правовые предписания, в соответствии с которыми строится правовое регулирование избирательных отношений на всех его стадиях – от правотворчества в сфере избирательного права (принимаемые в Российской Федерации законы и иные нормативные правовые акты должны опираться на эти принципы) до реализации избирательно-правовых норм (участники избирательно-правовых отношений в процессе осуществления своих прав и обязанностей, применения норм избирательного права должны соотносить свои действия с принципами избирательного права).

Оценка и толкование избирательно-правовых норм, их содержания и механизма действия должны осуществляться через призму принципов избирательного права. Не случайно в этой связи, Конституционный Суд РФ, разрешая вопросы конституционности норм избирательного права, в своих решениях исходит из общепризнанных принципов избирательного права, закрепленных Конституцией РФ и международно-правовыми актами.

Значение избирательно-правовых принципов велико не только в судебной сфере, в том числе в сфере защиты избирательных прав граждан судами общей юрисдикции, но и прежде всего в деятельности основных правоприменяющих субъектов избирательного процесса – избирательных комиссий. При исполнении своих процессуальных обязанностей, закрепленных законом, при разрешении конкретных правовых ситуаций, при оценке действий иных субъектов процесса избирательные комиссии должны строго следовать принципам избирательного права.

Проблема *èëàññè òèéàöèè ï ðëí öëí íã èçàè ðàò àëüí íã ï ðààà* находится в избирательно-правовой науке в стадии разработки, обмена мнениями различными исследователями избирательного права. Общепризнанной классификации

принципов избирательного права в настоящее время нет. Наиболее обоснованной из предложенных в литературе является классификация, данная С.Д. Князевым. Он делит принципы избирательного права, основываясь на их целевом предназначении в механизме правового регулирования избирательных отношений, на две группы: принципы организации и проведения выборов (обязательность, периодичность, свобода, альтернативность выборов, допустимость различных избирательных систем, независимость органов, осуществляющих организацию и проведение выборов) и принципы участия российских граждан в выборах (всеобщее, равное, прямое избирательное право, тайное голосование, добровольность участия в выборах).

Предлагаемая в настоящем пособии классификация также не претендует на заданность и абсолютную завершенность. Можно разделить классификацию принципов избирательного права на материально-правовые (принципы материального избирательного права) и процессуально-правовые принципы (принципы избирательного процесса).

Материально-правовые принципы первичны, они составляют костяк всего правового регулирования отношений в сфере выборов. Процессуально-правовые принципы производны от материально-правовых, конкретизируют, развивают их в отношении избирательного процесса.

**1. *Ἰδὲ ἰσὲὶ ἀνὰ τὰ ἐξ ἐδαὸς αἰῶν ἰὰ ἰδίαν*** означает, что избирательные права признаются за всеми взрослыми и психически здоровыми гражданами.

В законодательстве Российской Федерации принцип всеобщего избирательного права раскрывается в ст. 4 Федерального закона РФ «Об основных гарантиях...», где говорится о том, что граждане имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления по достижении определенного возраста независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Этому принципу не противоречит запрет, содержащийся в ст. 32 Конституции Российской Федерации, на участие в выборах граждан, признанных судом недееспособными, а также граждан, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда.

Обладание субъективным избирательным правом, как и любым другим политическим (гражданским) конституционным правом, связывается с принадлежностью к гражданству Российской Федерации.

В настоящее время наметилась тенденция наделения избирательными правами иностранных граждан и лиц без гражданства, проживающих на территории муниципальных образований при проведении муниципальных выборов. В Российской Федерации Федеральным законом «Об основных гарантиях...» впервые иностранцам предоставлена возможность принимать участие в выборах при определенных условиях. Согласно части 10 ст. 4 закона в соответствии с международными договорами Российской Федерации и соответствующими им федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации иностранные граждане, постоянно проживающие на территории соответствующего

муниципального образования, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления на тех же условиях, что и граждане Российской Федерации.

Условием реализации избирательного права является достижение определенного возраста (возрастной ценз). Граждане вправе реализовывать свое активное избирательное право (право избирать) с 18 лет – возраста наступления общей конституционной дееспособности. Возрастной ценз пассивного избирательного права (права быть избранным) устанавливается Конституцией РФ и федеральными законами. Он различен в зависимости от вида органа, должности, в который (на которую) избирается гражданин.

Так, согласно ст. 81 и 97 Конституции РФ, Президентом РФ может быть избран гражданин не моложе 35 лет, а депутатом Государственной Думы – гражданин, достигший 21 года. Федеральным законом РФ «Об основных гарантиях...» установлено, что минимальный возраст кандидата не может превышать 21 года на выборах в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, 30 лет – на выборах главы исполнительной власти субъекта Российской Федерации и 21 года – на выборах в органы местного самоуправления. Установление максимального возраста кандидата не допускается.

Еще одним условием реализации избирательного права является ценз оседлости – требование проживания на определенной территории. Условием реализации активного избирательного права на выборах в органы различных территориальных частей государства (субъектов федерации, муниципальных образований) является постоянное или преимущественное проживание на соответствующей территории.

В соответствии с Федеральным законом РФ «Об основных гарантиях...» федеральными законами могут устанавливаться дополнительные условия приобретения гражданином Российской Федерации активного избирательного права, связанные с постоянным или преимущественным проживанием гражданина на определенной территории Российской Федерации. Указанные условия не могут содержать какие-либо требования относительно продолжительности и срока такого проживания. Законы субъектов Российской Федерации должны предусматривать предоставление активного избирательного права на выборах в органы государственной власти субъектов Федерации и органы местного самоуправления всем гражданам Российской Федерации, постоянно или преимущественно проживающим на территории соответствующего субъекта Российской Федерации либо муниципального образования.

В отношении пассивного избирательного права ограничения, связанные с постоянным или преимущественным проживанием на определенной территории Российской Федерации, могут устанавливаться только Конституцией РФ. Так, Президентом РФ может стать гражданин, постоянно проживающий на территории Российской Федерации не менее 10 лет (ст. 81 Конституции РФ). Установление федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации продолжительности и срока постоянного или преимущественного проживания гражданина Российской Федерации на территории субъекта Федерации, муни-

ципального образования в качестве основания для приобретения пассивного избирательного права не допускается.

Законодательством в качестве ограничения пассивного избирательного права предусмотрен также ценз неизбираемости (ценз предыдущего избрания), т.е. невозможности для лица баллотироваться кандидатом. Неизбираемость связана со специальными ограничениями для определенных лиц, категорий лиц. Так, в соответствии со ст. 81 Конституции РФ одно и то же лицо не может занимать должность Президента РФ более двух сроков подряд. Аналогичные ограничения установлены в законодательстве многих субъектов Федерации.

**2** *Ἰσείοει δάδι ἰᾶ ἐσάεδάο ἀέυῖ ἰᾶ ἰ δάα* означает, что граждане участвуют в выборах *на равных основаниях*. В отношении активного избирательного права равенство избирателей достигается двумя способами. Во-первых, каждому избирателю предоставляется равное количество голосов (в одномандатном округе – один голос, в многомандатном – количество голосов, равное числу распределяемых мандатов). Избиратель не может быть включен более чем в один список избирателей и соответственно участвует в голосовании только один раз. Во-вторых, на выборах образуются примерно равные по численности избирателей избирательные округа. Таким образом, достигается «одинаковый вес» голосов избирателей.

Искажением принципа равенства в связи с нарезкой избирательных округов является избирательная география, получившая название «джерримендеринг». Основные требования по нарезке избирательных округов при проведении выборов в Российской Федерации содержатся в ст. 18 Федерального закона РФ «Об основных гарантиях...».

В отношении пассивного избирательного права принцип равенства означает предоставление равных возможностей для регистрации кандидатов, равенство статуса зарегистрированных кандидатов, одинаковый максимальный размер избирательных фондов, равенство условий при проведении предвыборной агитации.

**3** *Ἰσείοει ἰδυῖ ἰᾶ ἐσάεδάο ἀέυῖ ἰᾶ ἰ δάα* означает, что избиратели голосуют на выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления *непосредственно*. Данный принцип получил свое закрепление в ст. 3 Федерального закона РФ «Об основных гарантиях...» и распространяется на все виды выборов в Российской Федерации.

Противоположностью прямым выборам являются не прямые выборы, которые бывают двух разновидностей: косвенные и многостепенные.

При косвенных выборах воля избирателей опосредуется избирательной коллегией, которая создается специально для этой цели. Примером могут служить выборы Президента США, когда избиратели голосуют в своем штате за выборщиков от той или иной партии, а уже выборщики подают голоса за кандидата в президенты.

При многостепенных выборах воля избирателей опосредуется не специально создаваемой коллегией, а постоянно действующим представительным органом, для которого избрание другого органа или должностного лица является лишь одним из полномочий, входящих в его компетенцию. Так, верхняя па-

лата Индии избирается законодательными собраниями штатов. Если воля избирателей опосредуется дважды, то выборы считаются трехстепенными, трижды – четырехстепенными и т.д.

В большинстве стран прямыми выборами избираются нижние палаты парламентов, органы местного самоуправления, не прямые выборы используются, как правило, при избрании верхних палат парламентов и президентов.

Российское законодательство не предусматривает возможности проведения не прямых выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

**4 *Íðéíöèí òàéííã ãéííãáíéý*** предполагает недопустимость какого-либо контроля за волеизъявлением избирателя. Для обеспечения тайны голосования избирательные бюллетени не нумеруются (не маркируются иным образом, позволяющим определить принадлежность бюллетеня конкретному избирателю), избирателю предоставляется возможность заполнить бюллетень для голосования в специально оборудованной кабине, в которой не допускается присутствие посторонних лиц. Избиратель голосует лично, голосование за других лиц не допускается.

**5 *Íðéíöèí ñáíáíáí ùó áíáíðíá*** означает, что граждане участвуют в выборах добровольно без какого-либо принуждения со стороны государства. В соответствии со ч. 3 ст. 3 Федерального закона РФ «Об основных гарантиях...» участие гражданина в выборах является свободным и добровольным.

При низкой явке избирателей возникает вопрос о признании выборов состоявшимися. Избирательное законодательство может предусматривать признание выборов состоявшимися вне зависимости от числа избирателей, принявших участие в голосовании (в России) или же устанавливать минимальный процент избирателей, участие которых необходимо для признания выборов состоявшимися.

Неучастие избирателей в выборах в мировой практике получило название «*абсентеизм*». Различают политический и аполитичный абсентеизм. При политическом абсентеизме избиратель не участвует в выборах по политическим мотивам, выражая тем самым протест политическим платформам кандидатов, считая, что ни одна из них не отвечает в достаточной степени его взглядам и представлениям. Аполитичный абсентеизм заключается в безразличном отношении избирателя к политике и выборам.

В ряде стран (Австралия, Бельгия, Греция, Турция) для преодоления абсентеизма используется так называемый «обязательный вотум», согласно которому участие в выборах для граждан является обязательным. Неучастие в голосовании влечет за собой наступление различных мер юридической ответственности (штраф, лишение свободы).

В России минимальный процент избирателей (порог явки избирателей), участие которых необходимо для признания выборов состоявшимися отсутствует.

Принцип свободных выборов помимо добровольного участия предполагает наличие у избирателя свободы выбора при голосовании. Это обеспечивается альтернативностью выборов, а также всем демократическим конституцион-

ным строем государства, в котором свобода личности закрепляется как высшая ценность, признаются и обеспечиваются права на свободу собрания и объединения, свободу мысли, слова, информации.

К принципам организации и проведения выборов относятся принципы обязательности и периодичности проведения выборов, принцип альтернативности выборов, принцип подлинных выборов.

**6** *Ἰδέσθαι ἰστέλας ἱππῶν ἐ ἐ τὰ ὑποαἰῆσιν ἱππῶν ἰδιαιτέῃ ἁπείθει* означает, что выборные органы осуществляют свои полномочия в течение определенного срока, по окончании которого обязательно должны быть проведены новые выборы. Срок полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления устанавливается соответственно Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, конституциями, уставами, законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований.

Устанавливаемый срок полномочий органов государственной власти, органов местного самоуправления, а также срок полномочий однократно избранных депутатов не может быть более пяти лет. Срок полномочий Президента РФ – 6 лет. Изменение (увеличение или уменьшение) срока полномочий действующих органов или избранных депутатов не допускается (ст. 8 Федерального закона РФ «Об основных гарантиях...»).

Организационно-правовым выражением принципа обязательности проведения выборов являются порядок и сроки назначения выборов. В частности, голосование на выборах в федеральные органы государственной власти должно быть проведено не позднее чем через 110 дней и не ранее чем через 80 дней со дня принятия решения о назначении выборов. Голосование на выборах в органы государственной власти субъекта Российской Федерации должно быть проведено не позднее чем через 100 дней и не ранее чем через 80 дней со дня принятия решения о назначении выборов. Также, в соответствии со ст. 10 Федерального закона РФ «Об основных гарантиях...» выборы назначаются уполномоченными на то органами или должностными лицами в соответствии со сроками, закрепленными в Конституции РФ, федеральных конституционных законах, федеральных законах, конституциях, уставах, законах субъектов Российской Федерации, уставах муниципальных образований, и проводятся избирательными комиссиями. В случае, если уполномоченный на то орган или должностное лицо не назначит выборы в установленные сроки, а также при отсутствии уполномоченного на то органа или должностного лица выборы назначаются и проводятся соответствующей избирательной комиссией. В случаях, если уполномоченный на то орган или должностное лицо, либо соответствующая избирательная комиссия не назначит в установленный срок выборы, а также, если соответствующая избирательная комиссия отсутствует и не может быть сформирована в порядке, предусмотренном Федеральным законом РФ «Об основных гарантиях...», выборы по заявлению избирателей, избирательных объединений (блоков), органов государственной власти, органов местного само-

управления, прокурора назначаются соответствующим судом общей юрисдикции.

**7. Ἰὸ ἐδύο ἰσῶύ ἐ ἀνῶ ἰσῶύ ἀνῶ δῶ** Открытость и гласность относятся к универсальным принципам организации выборных институтов публичной власти. Федеральное избирательное законодательство содержит совокупность норм, обеспечивающих реализацию данного принципа в деятельности избирательных комиссий на всех стадиях избирательного процесса, а также открытость и гласность избирательных компаний для всех участников избирательного процесса – кандидатов, политических партий, избирательных объединений, блоков, избирателей. Так, гласность обеспечивается, в частности, введением в избирательный процесс института наблюдателей, требованием закона о систематической публикации в средствах массовой информации сведений о поступлении и расходовании средств избирательных фондов, обязательность официальной публикации полных данных о результатах выборов в объеме данных протоколов избирательных комиссий всех уровней.

**8. Ἀεὺ ἰσῶύ ἀὸ ἐῶ ἰσῶύ ἀνῶ δῶ** означает, что на один мандат претендуют как минимум два кандидата. По мнению профессора Баглая М.В. сам термин «выборы» несет в себе элемент альтернативности.

Принцип альтернативности выборов получил свое закрепление в ч. 30 ст. 38 Федерального закона РФ «Об основных гарантиях...», в соответствии с которой, если ко дню голосования в избирательном округе число зарегистрированных кандидатов окажется меньше установленного числа депутатских мандатов или равным ему либо если будет зарегистрирован только один список кандидатов или не будет ни одного зарегистрированного списка кандидатов, проведение голосования в данном избирательном округе по решению соответствующей избирательной комиссии откладывается на срок не более шести месяцев для дополнительного выдвижения кандидатов, списков кандидатов и осуществления последующих избирательных действий. Исключением является проведение голосования в одномандатном избирательном округе либо в едином избирательном округе по одной кандидатуре при повторном голосовании, либо на выборах депутатов органов местного самоуправления (если это предусмотрено законом субъекта Российской Федерации). При этом кандидат считается избранным, если за него проголосовало не менее 50 процентов избирателей, принявших участие в голосовании.

**9. Ἰ δῶ ἰσῶύ ἰσῶύ ἰσῶύ ἰσῶύ ἀνῶ δῶ** означает, что выборы должны выявлять свободно выраженную волю народа и приводить к ее осуществлению. Политическая воля избирателей, выражаемая ими при голосовании, формируется различными путями в период между выборами – благодаря деятельности политических партий, государственных органов, и непосредственно в течение избирательной кампании – с помощью предвыборных программ кандидатов и политических партий, их предвыборной агитации.

Средством обеспечения этого принципа, помимо требований альтернативности выборов, тайного голосования, является информирование политическими силами, борющимися на выборах, избирателей о своих взглядах, программах, проведение ими предвыборной агитации.

К основным принципам избирательного процесса относятся такие принципы, как осуществление организации и проведения выборов специально создаваемыми независимыми органами – избирательными комиссиями, непрерывность и поступательность, законность, гласность (открытость) избирательного процесса, равноправие однопорядковых субъектов избирательного процесса, документальность избирательного процесса.

## § 2. Виды выборов

Существуют четыре основные классификации видов выборов.

Во-первых, выборы делятся на очередные и внеочередные. ***Ī ÷ ääĭĭ ūā*** выборы – это выборы, которые назначаются и проводятся в связи с истечением срока полномочий избираемого органа или должностного лица. ***Āĭ āĭ ÷ ääĭĭ ūā (äĭĭĭ ÷ ĭ ūā)*** выборы проводятся в связи с досрочным прекращением полномочий избираемого органа (должностного лица). Основания досрочного прекращения полномочий закрепляются в законодательных актах, регламентирующих конституционно-правовой статус органа государственной власти, органа местного самоуправления. Избирательное законодательство устанавливает для досрочных выборов возможность сокращения сроков осуществления избирательных действий по сравнению с очередными выборами.

Во-вторых, выборы бывают основными и дополнительными. Данная классификация применима только к выборам депутатов представительных органов. На ***ĭĭĭ ĭāĭ ūō*** выборах избирается весь состав представительного органа. Основанием проведения ***äĭĭ ĭēĭ è ÷ äēĭĭ ūō*** выборов является досрочное прекращение полномочий депутата представительного органа, избранного по мажоритарной избирательной системе.

В-третьих, выделяются общие и частичные выборы. ***Ī āŭēĭ è*** выборами являются одновременные выборы всех депутатов представительного органа. ***× āĭĭ è ÷ ĭ ūā (ĭĭ ÷ ääēĭĭ ĭ ĭ ūā)*** выборы проводятся в случае, если представительный орган формируется путем ротации, которая предполагает разновременное избрание частей депутатского корпуса представительного органа (палаты представительного органа). В настоящее время ротация предусмотрена законами о выборах депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти Вологодской и Волгоградской областей, Избирательным кодексом Свердловской области – для выборов депутатов областной Думы – палаты Законодательного Собрания Свердловской области. По этим законам выборы депутатов проводятся один раз в два года, на каждом выборах избирается половина состава депутатского корпуса, при этом все депутаты имеют срок полномочий в четыре года.

В-четвертых, выборы делятся на первоначальные и повторные. ***Ī ääĭĭ ā ÷ äēĭĭ ūā*** выборы назначаются в связи с истечением срока полномочий либо досрочным прекращением полномочий избираемого органа (выборного лица). ***Ī ĭāō ĭĭĭ ūā*** выборы проводятся в случаях, если результаты первоначальных выборов были признаны несостоявшимися или недействительными. Повторные выборы следует отличать от повторного голосования – факультативной стадии, которая происходит в рамках того же избирательного процесса, в рамках кото-

рого осуществлялось первоначальное голосование. Повторные выборы - самостоятельный избирательный процесс, включающий все стадии, в том числе выдвижение кандидатов.

В-пятых, выборы, проводимые в один тур и выборы, предусматривающие в определенных случаях проведение второго тура.

## Глава 5. Избирательные правоотношения

### Основное содержание главы 5

Понятие и структура избирательных правоотношений. Субъекты и объекты избирательных правоотношений. Содержание правоотношений в сфере избирательного права. Юридические факты, порождающие избирательные правоотношения.

#### § 1. Содержание и система избирательного права России

*Ἐξέδω δὲ αἰὶν ἰ-ἰ δαῖν ἄ ἰ ὀ ἰ ἰ ὀ αἰ ἐά* – это возникающая на основе норм избирательного права юридическая связь между субъектами, выражающаяся в форме их субъективных прав и обязанностей.

В избирательно-правовых отношениях реализуются нормы избирательного права. Правоотношения выступают средством закрепления за конкретными субъектами предусмотренных правовыми нормами прав и обязанностей.

Основным правовым отношением в сфере избирательного права выступает общее правоотношение, возникающее на основе конституционной нормы, предоставляющей гражданам право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления. На базе данного правоотношения строится весь комплекс избирательно-правовых отношений, в которых субъекты обладают конкретными правами и обязанностями.

Элементами избирательно-правового отношения являются субъекты, объект и содержание правоотношения.

*Νομία ἐὸ ὄ* избирательно-правовых отношений – участники общественных отношений, регулируемых избирательным правом, которые по своим особенностям фактически могут быть носителями юридических прав и обязанностей и которые приобрели свойства субъекта в силу норм избирательного права. Способность выступать субъектом избирательно-правовых отношений называется избирательной правосубъектностью.

Состав правосубъектности образуют три элемента: правоспособность – способность иметь юридические права и обязанности, дееспособность – способность своими действиями осуществлять принадлежащие субъекту права и обязанности, и деликтоспособность – способность выступать субъектом ответственности за свои неправомерные действия.

Круг субъектов избирательно-правовых отношений отличается определенной спецификой. Субъектами избирательно-правовых отношений могут выступать:

1) *Граждане Российской Федерации*. Конституция РФ наделяет граждан Российской Федерации правом избирать и быть избранными в органы государ-

ственной власти и органы местного самоуправления. Свое конституционное право граждане осуществляют, участвуя в выборах в качестве избирателей (выдвигают кандидатов, осуществляют их поддержку, участвуют в предвыборной агитации, голосуют на выборах), кандидатов, их представителей, представителей избирательных объединений, избирательных блоков, общественных объединений, членов избирательных комиссий.

Субъектами избирательного права являются также *иностранные граждане*. В соответствии с международными договорами Российской Федерации и соответствующими им федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации иностранные граждане, постоянно проживающие на территории соответствующего муниципального образования, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления на тех же условиях, что и граждане Российской Федерации.

**2) Органы государственной власти и органы местного самоуправления.** Основная обязанность данных субъектов – обеспечение реализации конституционного права граждан избирать и быть избранными. Органы государственной власти и органы местного самоуправления выступают в избирательном процессе в различном качестве: назначают выборы, осуществляют формирование избирательных комиссий, содействуют избирательным комиссиям в подготовке и проведении выборов.

**3) Избирательные комиссии.** Избирательные комиссии являются специфическими субъектами избирательного права, представляют собой коллегиальные органы, непосредственно осуществляющие подготовку и проведение выборов. Часть избирательных комиссий являются государственными (Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, избирательные комиссии субъектов Российской Федерации);

**4) Общественные объединения.** Среди общественных объединений основное место занимают политические общественные объединения, которые имеют право участвовать в выборах в качестве избирательных объединений, политические партии. Неполитические общественные объединения по сравнению с ними имеют ограниченный объем прав: они вправе участвовать в предвыборной агитации, назначать наблюдателей, но не имеют основного права избирательных объединений – права выдвигать кандидатов;

**5) Средства массовой информации.** Избирательно-правовые нормы возлагают на средства массовой информации обязанность предоставлять кандидатам, избирательным объединениям, избирательным блокам возможность проведения предвыборной агитации, содействовать избирательным комиссиям в деле информирования избирателей о ходе выборов. Средства массовой информации вправе направлять для наблюдения за ходом голосования, осуществлением отдельных избирательных действий своих представителей.

Рассмотрим более подробно правовой статус субъектов избирательных правоотношений.

### **Правовой статус избирателя**

Избирателем признается гражданин Российской Федерации, обладающий активным избирательным правом, т.е. правом избирать в органы государствен-

ной власти и органы местного самоуправления (ст. 2 Федерального закона РФ «Об основных гарантиях...»). Активным избирательным правом согласно ст. 32 Конституции РФ, ст. 4 Федерального закона РФ «Об основных гарантиях...» обладают все граждане Российской Федерации, достигшие 18 лет, за исключением признанных судом недееспособными, а также содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда, вступившего в законную силу.

Следует отметить, что избирателями в Российской Федерации признаются не только российские граждане, но и в определенных законодательством случаях иностранные граждане. Так, согласно Федеральному закону «Об основных гарантиях...» (п. 10 ст. 4) в соответствии с международными договорами Российской Федерации, федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации иностранные граждане, постоянно проживающие на территории соответствующего муниципального образования, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления на тех же условиях, что и граждане Российской Федерации.

Таким образом, *правовой статус избирателя* – это закрепленное нормами избирательного права положение избирателя как участника избирательного процесса. Правовой статус избирателя складывается из следующих элементов:

- 1) принципы участия избирателя в выборах;**
- 2) права и обязанности избирателя;**
- 3) гарантии реализации избирателем предоставленных ему избирательным законодательством прав.**

Основу правового статуса избирателя составляют *права избирателя* (полномочия), связанные с участием в предусмотренных избирательным законодательством избирательных действиях. Права избирателя целесообразно рассматривать применительно к стадиям избирательного процесса. В этой связи можно выделить такие права избирателей, как:

- 1) права, связанные с регистрацией (учетом), составлением списков избирателей;
- 2) права, связанные с участием в формировании избирательных комиссий;
- 3) права, связанные с выдвижением и регистрацией кандидатов (списков кандидатов);
- 4) права, связанные с созданием избирательных фондов кандидатами, избирательными объединениями (блоками);
- 5) права на стадии предвыборной агитации;
- 6) права, связанные с организацией и порядком голосования, подсчетом голосов избирателей, установлением результатов выборов и их опубликованием.

→ Права избирателей, связанные с регистрацией (учетом), составлением списков избирателей.

Согласно ст. 16 Федерального закона «Об основных гарантиях...» все граждане Российской Федерации, обладающие активным избирательным правом и правом на участие в референдуме подлежат регистрации (учету). Основанием для регистрации (учета) избирателей, участников референдума, проживающих за пределами Российской Федерации или находящихся в длительных

заграничных командировках, является факт их постоянного проживания на территории иностранного государства или пребывания в длительных заграничных командировках устанавливаемый дипломатическими представительствами, консульскими учреждениями Российской Федерации. Регистрацию (учет) избирателей осуществляет глава муниципального образования по состоянию на 1 января и 1 июля каждого года.

Гражданин Российской Федерации, обладающий активным избирательным правом, правом на участие в референдуме, находящийся в день голосования на выборах в федеральные органы государственной власти, референдуме Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации и не имевший возможность получить открепительное удостоверение или проголосовать досрочно, включается соответствующей участковой комиссией в список избирателей, участников референдума при его явке в день голосования в помещение участковой комиссии для голосования.

Избиратель имеет право на беспрепятственный доступ к документированной информации (персональным данным) о себе, в том числе находящейся на машиночитаемых носителях, на уточнение этой информации в целях обеспечения ее полноты и достоверности, а также имеет право знать, кто и в каких целях использует или использовал эту информацию.

Военнослужащие, проходящие военную службу по призыву, курсанты военных учреждений профессионального образования, которые расположены на территории соответствующего муниципального образования, если место жительства этих военнослужащих до призыва на 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.

На основании сведений, полученных с использованием государственной системы регистрации (учета) избирателей соответствующими избирательными комиссиями, в целях реализации прав избирателей, ознакомления избирателей с данными о себе, а также в целях проведения голосования составляются списки избирателей. Каждый избиратель имеет право на включение его в список избирателей на конкретном избирательном участке по месту его постоянного или преимущественного проживания, а в случаях, предусмотренных законом, - временного проживания на территории этого участка.

Список избирателей представляется участковой избирательной комиссией для ознакомления избирателей и дополнительного уточнения не позднее чем за 20 дней до дня голосования.

Избиратель вправе заявить в участковую избирательную комиссию о не включении его в список, о любой ошибке или неточности в списке избирателей. В течение 24 часов, а в день голосования – в течение 2 часов с момента обращения, но не позднее момента окончания голосования участковая избирательная комиссия обязана проверить заявление, а также представленные документы и либо устранить ошибку или неточность, либо дать заявителю письменный ответ с указанием причин отклонения заявления. Исключение гражданина из списка избирателей после его подписания председателем и секретарем территори-

альной избирательной комиссии производится только на основании сведений, полученных от соответствующих органов, осуществляющих регистрацию (учет) избирателей. При этом в списке избирателей указываются дата исключения гражданина из списка и причина такого исключения. Данная запись заверяется подписью председателя участковой избирательной комиссии. Решение участковой избирательной комиссии может быть обжаловано в вышестоящую избирательную комиссию (соответственно уровню выборов) или в суд (по месту нахождения участковой избирательной комиссии), которые обязаны рассмотреть жалобу в трехдневный срок, а в день голосования – немедленно.

→ Права избирателей, связанные с участием в формировании избирательных комиссий.

Федеральный закон «Об основных гарантиях...» предоставляет избирателям возможность принимать участие в формировании избирательных комиссий. В соответствии с ч. 2 ст. 23 формирование окружных избирательных комиссий по выборам в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления осуществляется в том числе на основе предложений собраний избирателей по месту жительства, работы, службы, учебы. Формирование муниципальных, территориальных, участковых избирательных комиссий на любых выборах происходит также на основе предложений собраний избирателей по месту жительства, работы, службы, учебы.

→ Права избирателей, связанные с выдвижением и регистрацией кандидатов (списков кандидатов). Избиратели от политической партии соответствующего избирательного округа имеют право выдвижения кандидатов. Избиратели, выдвинувшие своего кандидата, обязаны собрать в его поддержку подписи избирателей в порядке и количестве, определенном федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации. Максимальное количество подписей, необходимых для регистрации кандидатов, не может превышать 2-х процентов от числа избирателей, зарегистрированных на территории избирательного округа. Подписи могут собираться только среди избирателей, обладающих активным избирательным правом в том избирательном округе, в котором кандидат дает согласие на выдвижение<sup>70</sup>.

Согласно ст. 34 Федерального закона «Об основных гарантиях...» выдвижение кандидатов может проводиться и в порядке самовыдвижения. При этом Федеральными законами может быть предусмотрено, что для поддержки самовыдвижения кандидата необходимо также создать группу избирателей с определенным числом участников. Так, согласно Федеральному закону «О выборах Президента Российской Федерации» от 10 января 2003 г.<sup>71</sup> для поддержки самовыдвижения кандидата необходимо создать группу избирателей в количестве не менее 500 граждан Российской Федерации, обладающих активным избирательным правом. Избиратель может входить только в одну группу избира-

<sup>70</sup> Федеральный закон от 22.04.2005 № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального собрания РФ» (в ред. от 23.02.2011) // Российская газета 25.04.2005.

<sup>71</sup> Федеральный закон от 10.1.2003 № 19-ФЗ «О выборах Президента РФ» (в ред. от 28.12.2010) // Российская газета, 16.01.2003.

телей, созданную для поддержки самовыдвижения кандидата. Минимальное количество подписей, необходимых для регистрации кандидата на пост Президента РФ – 2 млн. подписей.

→ Права избирателей, связанные с созданием избирательных фондов кандидатов, избирательных объединений (блоков). Избирательное законодательство предоставляет избирателям право принять участие в создании избирательных фондов кандидатов, избирательных объединений (блоков). Федеральный закон «Об основных гарантиях...» в число источников средств избирательных фондов включает добровольные пожертвования граждан. Федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации устанавливают предельные размеры добровольных пожертвований граждан. Федеральными законами устанавливается порядок налогообложения добровольных пожертвований.

Избиратели вправе оказывать финансовую (материальную) поддержку деятельности, способствующей избранию кандидата (списка кандидатов), только через соответствующие избирательные фонды. Допускается добровольное бесплатное личное выполнение гражданином работ, оказание им услуг по подготовке и проведению выборов без привлечения третьих лиц.

→ Права избирателей на стадии предвыборной агитации. Государство обеспечивает гражданам Российской Федерации при проведении выборов свободное проведение агитации.

Граждане Российской Федерации вправе в допускаемых законом формах и законными методами вести агитацию за участие в выборах, за или против любого зарегистрированного кандидата (за список кандидатов или против него). При этом запрещается прямое или косвенное привлечение к предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума лиц, которые не достигнут возраста 18 лет на день голосования.

Государственные органы, органы местного самоуправления обязаны оказывать содействие группам избирателей в организации собраний и встреч с гражданами, публичных дебатов и дискуссий, митингов, демонстраций и шествий.

Необходимо отметить, что избиратели при проведении агитации могут пользоваться не всеми ее формами, предусмотренными законом. Так, избиратели не имеют права доступа к средствам массовой информации, право выпускать печатные агитационные материалы. Ограничения в формах ведения предвыборной агитации для избирателей обусловлены тем, что оплата теле-, радиоэфира, печатной площади, оплата агитационных печатных материалов должна осуществляться исключительно из средств избирательных фондов зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений (блоков).

→ Права избирателей, связанные с голосованием, подсчетом голосов, установлением результатов выборов и их опубликованием. Федеральный закон «Об основных гарантиях...» предусматривает следующие права и обязанности избирателей, связанные с организацией и порядком проведения голосования: право избирателей на получение не позднее чем за 20 дней до дня голосования через средства массовой информации или иным способом информации о вре-

мени и месте голосования; право избирателя на информацию о всех зарегистрированных кандидатах, избирательных объединениях (блоках); право избирателя на получение избирательного бюллетеня для голосования; обязанность избирателя голосовать лично; обязанность избирателя для получения избирательного бюллетеня предъявить паспорт или заменяющий его документ; обязанность избирателя при получении избирательного бюллетеня проставить серию и номер своего паспорта или заменяющего его документа в списке избирателей или предоставить это право члену избирательной комиссии с правом решающего голоса; право избирателя, не имеющего возможность расписаться в получении избирательного бюллетеня, заполнить бюллетень, воспользоваться помощью другого избирателя; право избирателя получить новый бюллетень взамен испорченного; право избирателя на заполнение избирательного бюллетеня в специально оборудованной кабине для тайного голосования.

В целях обеспечения возможности участия в выборах избирателей, которые по каким-либо причинам не могут прийти в день голосования на свой избирательный участок, Федеральный закон РФ «Об основных гарантиях...» предусмотрел институты открепительного удостоверения, досрочного голосования, голосование вне помещения для голосования.

При проведении выборов в органы местного самоуправления в случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, группам избирателей предоставляется возможность назначать наблюдателей, в полномочия которых входит наблюдение за проведением голосования, подсчетом голосов избирателей и иной деятельностью избирательной комиссии, связанной с подведением итогов голосования и определением результатов выборов.

В части, касающейся установления итогов голосования и результатов выборов, Федеральный закон РФ «Об основных гарантиях...» закрепил за избирателями право требовать от избирательных комиссий предоставления сведений об итогах голосования по каждому избирательному участку, территории, на которую распространяется деятельность соответствующей избирательной комиссии, результатов выборов по избирательному округу в объеме данных, содержащихся в протоколе соответствующей избирательной комиссии и нижестоящих избирательных комиссий.

**Ààðàí òèè èçàèðàòîàéíí ùó ï'ðàá** Под гарантиями избирательных прав понимаются средства правового, организационного, информационного и иного характера, направленные на обеспечение избирателю реальной возможности в осуществлении его избирательных прав.

Центральное место в системе гарантий занимает право граждан на обжалование нарушений избирательных прав и установление действующим законодательством ответственности за нарушение избирательных прав.

В соответствии со ст. 75 Федерального закона «Об основных гарантиях...», решения и действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц, а также решения и действия (бездействие) избирательных комиссий и их должностных лиц, нарушающие избирательные права граждан, могут быть обжалованы в суд. Право избирателей на обращение за защитой своих избира-

тельных прав в суд, предоставленное избирательным законодательством вытекает из конституционного права граждан на судебную защиту (ч. 1 ст. 46 Конституции РФ). Кроме того, решения и действия избирательных комиссий и их должностных лиц, нарушающие избирательные права граждан, могут быть обжалованы в вышестоящую избирательную комиссию (соответственно уровню проводимых выборов). При этом, предварительное обращение в вышестоящую избирательную комиссию не является обязательным условием для обращения в суд. Если указанные в жалобе (жалобах) нарушения касаются значительного числа граждан либо в силу иных обстоятельств нарушение приобрело особое общественное значение, Центральная избирательная комиссия РФ вправе обратиться в Верховный Суд РФ, который обязан рассмотреть жалобу по существу.

Таким образом, избиратель может по своему усмотрению обратиться в суд или вышестоящую избирательную комиссию за защитой нарушенных прав. В случае принятия жалобы к рассмотрению судом и обращения гражданина с аналогичной жалобой в избирательную комиссию последняя приостанавливает рассмотрение жалобы до вступления решения суда в законную силу.

Действующее законодательство предусматривает конституционно-правовую, уголовную и административную ответственность за нарушение законодательства о выборах.

## **§ 2. Правовой статус избирательных объединений, избирательных блоков**

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

Понятие избирательного объединения определяет его правовой статус, который распадается на две части: материально-правовой и процессуально-правовой статус избирательного объединения. *Материально-правовой статус* избирательного объединения означает его потенциальную возможность (спо-

способность) участвовать в избирательном процессе. Условиями обладания материально-правовым статусом являются:

1) государственная регистрация избирательного объединения в качестве политического общественного объединения;

2) истечение с момента государственной регистрации определенного периода времени с тем, чтобы срок между государственной регистрацией и днем голосования на выборах, в которых имеет право участвовать избирательное объединение, составлял не менее одного года (шести месяцев – в указанных выше случаях).

В соответствии со ст. 1 Федерального закона «О политических партиях»<sup>72</sup> под ней понимается общественное объединение, созданное в целях участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления.

*Государственная регистрация* должна отвечать следующим требованиям:

- политическая партия должна иметь региональные отделения более чем в половине субъектов Российской Федерации, при этом в субъекте Российской Федерации может быть создано только одно региональное отделение данной политической партии;

- в политической партии должно состоять не менее 45 тысяч членов политической партии, при этом более чем в половине субъектов Российской Федерации политическая партия должна иметь региональные отделения;

- руководящие и иные органы политической партии, ее региональные отделения и иные структурные подразделения должны находиться на территории Российской Федерации.

Политическая партия является единственным видом общественного объединения, которое обладает правом самостоятельно выдвигать кандидатов (списки кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти. (Ст. 36 Федерального закона РФ «О политических партиях»).

Политическая партия, а в случаях, предусмотренных уставом политической партии, и ее региональные отделения вправе принимать участие в выборах и референдумах, официальное опубликование решения о назначении (проведении) которых состоялось после представления политической партией в уполномоченные органы документов, подтверждающих государственную регистрацию ее региональных отделений более чем в половине субъектов Российской Федерации.

Политическая партия вправе участвовать в выборах и референдумах самостоятельно, а также вступать в избирательные блоки с другими политическими партиями, иными общероссийскими общественными организациями и

---

<sup>72</sup> Федеральный закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ (ред. от 05.04.2011) «О политических партиях» // СЗ РФ. 2001 г. № 29. Ст. 29-50.

общероссийскими общественными движениями в порядке, установленном избирательным законодательством.

Федеральный закон «Об основных гарантиях...» специально оговаривает круг общественных объединений, которые не могут быть признаны политическими (и, следовательно, не могут быть избирательными объединениями), определяя, таким образом, круг требований к политическому общественному объединению:

- объединение, зарегистрированное в соответствии с законодательством Российской Федерации в качестве профессионального союза, религиозной, благотворительной организации, национально-культурной автономии, а также в качестве общественного фонда, общественного учреждения, органа общественной самодеятельности, – следовательно, политическое общественное объединение может быть создано только в организационно-правовой форме общественной организации или общественного движения и не может являться иным (кроме политического) специальным видом общественного объединения;

- объединение, устав которого допускает членство в нем или принадлежность к нему в иной форме иностранных граждан, иностранных или международных организаций, – следовательно, членами (участниками) политических общественных объединений могут быть только граждане Российской Федерации (а также лица без гражданства) и российские общественные объединения;

- объединение, устав которого предусматривает членство в нем или принадлежность к нему граждан только по профессиональному, национальному, этническому, расовому или конфессиональному признаку (признакам), – следовательно, устав политического общественного объединения не может ограничивать членство (участие) в нем граждан, не обладающих каким-либо из указанных социальных признаков;

- объединение, устав которого предусматривает членство в нем или принадлежность к нему лиц, не имеющих права быть членами политических общественных объединений или принадлежать к данным объединениям. В настоящее время федеральными законами запрещено принадлежать к политическим общественным объединениям судьям, уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, членам Совета директоров Центрального банка Российской Федерации;

- объединение, преследующее цели извлечения прибыли посредством осуществления предпринимательской деятельности и распределения полученной прибыли (имущества, собственности) между своими членами и (или) учредителями;

- объединение, созданное для реализации любительских и иных неполитических интересов;

объединение, неполитический характер которого специально оговорен в федеральном законе;

- международное общественное объединение.

На определение круга выборов, в которых вправе участвовать избирательное объединение, влияет его территориальная сфера деятельности. Общероссийские политические общественные объединения, зарегистрированные

Министерством юстиции Российской Федерации, имеют право участвовать во всех видах выборов. Межрегиональные и региональные политические общественные объединения, зарегистрированные в органах юстиции субъектов Российской Федерации, имеют право участвовать в выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, проводимых в субъектах Российской Федерации, на территории которых действуют эти объединения. Местные политические общественные объединения, зарегистрированные в органах юстиции субъектов Российской Федерации, имеют право участвовать в выборах в органы местного самоуправления соответствующих муниципальных образований.

Избирательными объединениями являются также отделения политических общественных объединений, зарегистрированные в установленном порядке в органах юстиции. Региональные отделения общероссийских и межрегиональных политических общественных объединений имеют право участвовать в выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, в выборах в органы местного самоуправления, местные отделения общероссийских, межрегиональных и региональных общественных объединений имеют право участвовать в выборах в органы местного самоуправления.

Не может принимать участия в выборах политическое общественное объединение, которое является учредителем, членом либо участником другого политического общественного объединения, выступающего на данных выборах в качестве избирательного объединения либо принимающего участие в образовании избирательного блока.

**Έξαιρέσις ἀλλήλων ἕνε ἀείε** – создаваемый в порядке, предусмотренном законом, добровольный союз двух или трех политических партий<sup>73</sup>. Избирательный блок может быть образован избирательными объединениями, т.е. теми политическими общественными объединениями, которые отвечают требованиям, предъявляемым к избирательным объединениям, и могут участвовать в соответствующих выборах. Войдя в состав избирательного блока, избирательное объединение теряет право участвовать в данных выборах самостоятельно. Избирательное объединение может войти в состав только одного избирательного блока.

Решение о вхождении в избирательный блок принимается на съезде каждой из политических партий с указанием наименования (наименований) политической партии (политических партий), с которой (с которыми) предполагается создать избирательный блок. После этого представителями этих политических партий подписывается соглашение о создании избирательного блока. Избирательный блок при его создании обязан уполномочить орган избирательного блока или одну из входящих в него политических партий выступать от имени избирательного блока в период избирательной кампании. После регистрации избирательного блока Центральной избирательной комиссией Российской Федерации в его состав не могут быть включены какие-либо другие политические партии.

---

<sup>73</sup> Российская газета. 2003. 25 июня.

Федеральный закон «Об основных гарантиях...» регламентирует порядок определения наименования избирательного блока. Наименование избирательного блока определяется на съезде (конференции) представителей политических партий, вошедших в данный избирательный блок. В наименовании избирательного блока не может быть использовано наименование политической партии, не вошедшей в данный избирательный блок, вне зависимости от ее участия или неучастия в выборах, иного зарегистрированного общероссийского общественного объединения, а также наименование иного ранее зарегистрированного на данных выборах избирательного блока. Не допускается также использование в качестве наименования избирательного блока, наименования, использованного избирательным блоком на предыдущих выборах депутатов Государственной Думы, если в избирательный блок не входит более половины участников, образывавших соответствующий избирательный блок на предыдущих выборах. Использование имени и фамилии, псевдонима конкретного лица, наименования государственной или муниципальной должности в наименовании избирательного блока не допускается.

Для регистрации избирательного блока в соответствующую избирательную комиссию представляются следующие документы:

- 1) нотариально удостоверенные копии уставов политических партий, вошедших в избирательный блок;
- 2) нотариально удостоверенные копии документов, подтверждающих факт внесения в единый государственный реестр юридических лиц записи о политических партиях, вошедших в избирательный блок;
- 3) протоколы съездов политических партий с решениями о вхождении в избирательный блок;
- 4) соглашение о создании избирательного блока, подписанное представителями политических партий и заверенное печатями этих политических партий;
- 5) сведения о полном и кратком (состоящем не более чем из семи слов) наименовании избирательного блока.

Избирательная комиссия в срок, установленный соответствующими федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, регистрирует избирательный блок и выдает его уполномоченным представителям копию постановления о регистрации. Основаниями для отказа в регистрации избирательного блока могут быть отсутствие или ненадлежащее оформление требуемых для регистрации документов, несоответствие одного или нескольких политических общественных объединений требованиям, предъявляемым к избирательным объединениям (т.е. отсутствие права участвовать в данных выборах), нарушения порядка образования избирательного блока.

Состав избирательного блока может изменяться в ходе избирательной кампании, но только в сторону уменьшения числа его участников. Законодательство содержит гарантии сохранения статуса избирательного блока, даже если в составе блока осталось только одно избирательное объединение. Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» устанавливает, что если после заверения Центральной избирательной комиссией Российской Федерации копии списка

(списков) кандидатов, выдвинутых избирательным блоком, от участия в выборах откажутся все избирательные объединения, входящие в данный избирательный блок, за исключением одного избирательного объединения, это избирательное объединение вправе продолжать участвовать в выборах в качестве избирательного блока с использованием наименования и символики и сохранением прав и обязанностей избирательного блока, представившего соответствующий список кандидатов.

Важной нормой Федерального закона, относящейся к деятельности избирательных объединений и блоков, является положение о том, что все депутатские мандаты в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Федерации либо в одной из его палат распределяются между списками кандидатов, выдвинутыми избирательными объединениями, избирательными блоками, пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов. Законом субъекта Федерации может предусматриваться необходимый для допуска к такому распределению депутатских мандатов минимальный процент голосов избирателей, полученных списком кандидатов.

**Í ðààà èçàèðàò àéíí ùõ íáíáàèíáí èé, èçàèðàò àéíí ùõ áéíéíá** Полномочия избирательных объединений, избирательных блоков складываются из процессуальных прав и обязанностей, предоставленных им нормами избирательного права. Избирательные объединения и избирательные блоки обладают равными правами. Можно выделить следующие виды полномочий избирательных объединений, избирательных блоков, возникающие на разных стадиях избирательного процесса:

1) права в отношении кандидатов (списков кандидатов). Избирательные объединения и блоки вправе:

- на своих съездах (конференциях) выдвигать кандидатов, списки кандидатов;
- осуществлять сбор подписей в поддержку выдвинутых кандидатов (списков кандидатов), вносить избирательный залог для регистрации списка кандидатов;
- отзываться кандидатов, списки кандидатов;
- исключать кандидатов из списков кандидатов;

2) права по осуществлению предвыборной агитации. Избирательные объединения и блоки вправе в допускаемых законом формах вести предвыборную агитацию. Избирательным объединениям, избирательным блокам, которые зарегистрировали списки кандидатов (при проведении выборов по пропорциональной избирательной системе), гарантируются равные по сравнению с другими избирательными объединениями, избирательными блоками условия доступа к средствам массовой информации, в том числе возможность использования бесплатного эфирного времени, печатной площади, помещений для проведения массовых мероприятий;

3) права по финансированию избирательной кампании. Избирательные объединения, избирательные блоки, выдвинувшие списки кандидатов, обязаны создавать избирательные фонды. Избирательные объединения и блоки вправе

распоряжаться средствами своих избирательных фондов. Избирательные объединения, избирательные блоки обязаны вести учет поступления и расходования средств избирательных фондов и не позднее 30 дней после опубликования результатов выборов обязаны представить в соответствующую избирательную комиссию отчет о размерах и обо всех источниках создания своего избирательного фонда, а также обо всех произведенных затратах;

4) права по контролю за ходом выборов. Избирательные объединения, избирательные блоки, зарегистрировавшие списки кандидатов, вправе назначать членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса, наблюдателей, обладающими установленными законом правами по контролю за деятельностью избирательных комиссий, контролю за ходом голосования, подведением его итогов и определением результатов выборов, уполномоченных и доверенных лиц;

5) права по формированию избирательных комиссий. Избирательные объединения и блоки имеют право направлять соответствующим представительным и исполнительным органам государственной власти, органам местного самоуправления предложения по назначению членов избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, окружных, территориальных и участковых избирательных комиссий. При этом соответствующие органы государственной власти, органы местного самоуправления обязаны назначить не менее одной второй состава избирательной комиссии на основе предложений, поступивших от избирательных объединений, избирательных блоков, имеющих фракции в Государственной Думе, избирательных объединений и блоков, имеющих фракции в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Федерации, представительном органе местного самоуправления.

*Полномочия и, следовательно, процессуальный статус избирательного объединения, избирательного блока прекращается:*

1) в случае отказа от участия в выборах. Избирательное объединение, избирательный блок вправе в любое время, но не позднее, чем за три дня до дня голосования, отозвать выдвинутые ими списки кандидатов и отказаться от участия в выборах по решению органа, выдвинувшего список кандидатов, уведомив об этом соответствующую избирательную комиссию. При этом отказ избирательного блока от участия в выборах не лишает входившие в него избирательные объединения права на участие в этих выборах. Вышедшие из блока избирательные объединения, если не истекли сроки для выдвижения кандидатов, могут самостоятельно выдвинуть кандидатов (списки кандидатов);

2) в случае отказа в регистрации или отмены регистрации списка кандидатов, выдвинутого избирательным объединением;

3) после официального опубликования результатов выборов, в случае если избирательное объединение, избирательный блок не набрали необходимого для принятия участия в распределении мандатов количества голосов.

Избирательные объединения, принявшие участие в распределении мандатов на выборах и сформировавшие фракции в законодательных органах государственной власти, сохраняют свой статус и по окончании соответствующего избирательного процесса. Не урегулирован в законодательстве вопрос о право-

вом статусе избирательных блоков, принявших участие в распределении мандатов на выборах. Например, может ли избирательный блок участвовать в таком же качестве в дополнительных выборах в этот же орган государственной власти, орган местного самоуправления.

### § 3. Правовой статус кандидатов в избирательном процессе

***Êáí äèääò íí*** признается лицо, обладающее пассивным избирательным правом и выдвинутое в установленном законодательством порядке в качестве претендента на замещаемую посредством прямых выборов должность или на членство в органе (палате органа) государственной власти или органе местного самоуправления (ст. 2 Федерального закона РФ «Об основных гарантиях...»).

***Çáäíäñò ðèðíááí ííí êáí äèääò íí*** признается лицо, которое зарегистрировано соответствующей избирательной комиссией кандидатом на должность, замещаемую посредством прямых выборов.

***Í ðááíáé ñòàòñí êáí äèääò á, çáäíäñò ðèðíááí ííá êáí äèääò á*** – это закрепленное нормами избирательного права положение кандидата, зарегистрированного кандидата в избирательном процессе. Правовой статус кандидата, зарегистрированного кандидата складывается из следующих элементов:

- 1) принцип равного статуса кандидатов, зарегистрированных кандидатов;
- 2) права и обязанности кандидата, зарегистрированного кандидата в избирательном процессе;
- 3) гарантии деятельности кандидата, зарегистрированного кандидата.

Федеральный закон РФ «Об основных гарантиях...» закрепляет принцип равенства кандидатов, зарегистрированных кандидатов. В соответствии с ст. 39, все кандидаты обладают равными правами и несут равные обязанности. Кандидаты, замещающие государственные и муниципальные должности, не вправе использовать преимущества своего должностного или служебного положения.

***Í íá èñí íëüçíááí êáí í ðáèí óááñò á äíëæí íñò í íá èèè ñëóæááí íá íí-  
éíæáí èü*** следует понимать:

→ привлечение лиц, находящихся в подчинении или в иной служебной зависимости, иных государственных и муниципальных служащих для проведения сбора подписей и предвыборной агитации;

→ использование помещений, занимаемых государственными органами или органами местного самоуправления, для осуществления деятельности, способствующей выдвижению и (или) избранию, в случае, если иные кандидаты либо зарегистрированные кандидаты не могут использовать эти же помещения на таких же условиях;

→ использование телефонной, факсимильной и иных видов связи, информационных услуг, оргтехники, обеспечивающих функционирование государственных учреждений или органов местного самоуправления для проведения сбора подписей и предвыборной агитации;

→ бесплатное или на льготных условиях использование для осуществления деятельности, способствующей выдвижению и (или) избранию, транспортных средств, находящихся в государственной или муниципальной собственности;

сти. Данное положение не распространяется на лиц, пользующихся указанным транспортом, в соответствии с федеральным законодательством о государственной охране;

→ проведение сбора подписей, предвыборной агитации государственными или муниципальными служащими в ходе служебных (оплачиваемых за счет государственных или муниципальных средств) командировок;

→ преимущественный доступ (по сравнению с другими кандидатами – зарегистрированными кандидатами) к средствам массовой информации, в целях проведения сбора подписей или предвыборной агитации.

Соблюдение перечисленных ограничений не должно препятствовать выполнению депутатами, выборными должностными лицами своих обязанностей перед избирателями.

С момента регистрации кандидата соответствующей избирательной комиссией, он приобретает статус зарегистрированного кандидата.

Все зарегистрированные кандидаты обладают равными правами и несут равные обязанности, за исключением случаев, установленных Федеральным законом «Об основных гарантиях...». К числу таких случаев Федеральный закон относит, в частности, обязанность кандидата, находящегося на государственной или муниципальной службе либо работающего в средствах массовой информации сложить на время участия в выборах исполнение служебных обязанностей; отсутствие у кандидата, баллотирующегося только в составе списка кандидатов, выдвинутого избирательным объединением (блоком), права на создание собственного избирательного фонда.

Нарушение зарегистрированным кандидатом положений, касающихся равного статуса зарегистрированных кандидатов является основанием для отмены избирательной комиссией, зарегистрировавшей кандидата, решения о регистрации кандидата.

***Í ðááà è íáÿçáí í îñòè èáí äèääòíá í à ñòääèè áíáäèæáí èÿ è ðááèñò ðá-öèè.*** Кандидаты могут быть выдвинуты политическими партиями, а также избирательными объединениями (блоками). Для выдвижения кандидата необходимо его письменное согласие. В заявлении о согласии баллотироваться указываются предусмотренные законодательством сведения о кандидате и дается обязательство в случае избрания прекратить деятельность, несовместимую со статусом депутата или с замещением иной выборной должности. Недостоверность сведений, представленных кандидатом (если недостоверность сведений носит существенный характер), может служить основанием для отказа в регистрации кандидата, а если недостоверность сведений будет установлена после регистрации кандидата – основанием для отмены регистрации.

Федеральный закон «Об основных гарантиях...» предоставляет кандидату возможность использовать псевдоним. Данным правом может воспользоваться кандидат, который использует в своей творческой деятельности псевдоним, или любой кандидат при наличии среди кандидатов однофамильцев. В случае использования псевдонима, он должен указываться одновременно с указанием фамилии, имени, отчества во всех официальных (в т.ч., информационных) документах и в иных материалах, выпускаемых избирательными комис-

сиями. В качестве псевдонима не может быть использована фамилия или ранее зарегистрированный псевдоним иного кандидата, выдвинутого или зарегистрированного в том же избирательном округе либо в избирательном округе, имеющем общие границы с этим округом.

В поддержку кандидатов (списков кандидатов) должны быть собраны подписи избирателей в порядке и количестве, определяемом федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации. Регистрация кандидата (списка кандидатов) может производиться не на основании представленных подписей, а на основании избирательного залога, если внесение избирательного залога предусмотрено федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации.

Регистрация кандидатов (списков кандидатов) осуществляется соответствующей избирательной комиссией при наличии необходимого количества собранных в их поддержку подписей избирателей и заявлений кандидатов об их согласии баллотироваться по данному избирательному округу. Федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации может быть предусмотрено, что для регистрации кандидатов (списков кандидатов) в соответствующую избирательную комиссию должны быть представлены также сведения о доходах и об имуществе, принадлежащем кандидату (каждому кандидату из списка кандидатов) на праве собственности. При выборах депутатов представительных органов местного самоуправления, при которых избирательные округа образуются в соответствии со средней нормой представительства избирателей, не превышающей пяти тысяч избирателей, кандидаты не обязаны предоставлять такие сведения.

Кандидат может быть выдвинут только по одному избирательному округу. Данное правило не применяется при регистрации кандидата, выдвинутого политической партией, избирательным объединением (блоком) одновременно на одних и тех же выборах в одномандатном избирательном округе и в списке кандидатов.

Кандидат вправе в любое время снять свою кандидатуру, но не позднее, чем за три дня до дня голосования.

***Í ðááà è íáŷçáíííñòè èáíáèääòíá ñáŷçáííúá ñ ðèíáíñèðíááíèáí èç-áèðáòáèíííé èáí íáíèè.*** Кандидаты обязаны создавать собственные избирательные фонды для финансирования избирательной кампании после письменного уведомления соответствующей избирательной комиссии о начале сбора подписей. Кандидаты, баллотирующиеся только в составе списка кандидатов, выдвинутого политической партией, избирательным объединением (блоком), не вправе создавать собственные избирательные фонды. Кандидаты вправе распоряжаться средствами своих избирательных фондов. Средства избирательных фондов имеют целевое назначение. Они могут использоваться только на покрытие расходов, связанных с проведением предвыборной кампании.

Кандидат, зарегистрированный кандидат не позднее чем через 30 дней после опубликования результатов выборов обязаны представить в соответствующую избирательную комиссию отчет о размерах и обо всех источниках создания своего фонда, а также обо всех произведенных затратах.

Федеральными законами, законами субъектов Федерации может быть предусмотрена обязанность кандидатов возвращать денежные средства, полученные ими из бюджета на проведение предвыборной кампании, в случае, если они не избраны по результатам голосования и набрали не более 3 процентов от числа голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

Остатки неизрасходованных денежных средств, находящихся на специальном счете, кандидат, зарегистрированный кандидат обязаны перечислить пропорционально вложенным средствам на счета организаций и лицам, осуществившим пожертвования либо перечисления.

***Í ðááà è íáŷçáí ííñòè çàðàãññò ðèðíááí íúõ èáí äèääò íá íà ñòáäèè í ðáááí áí ðí íé áñè ò àòèè.*** Зарегистрированные кандидаты имеют право на ведение предвыборной агитации в различных ее формах (через средства массовой информации, путем проведения массовых мероприятий, выпуска и распространения агитационных печатных материалов, в иных установленных законом формах). Зарегистрированным кандидатам гарантируются равные условия доступа к средствам массовой информации. Зарегистрированные кандидаты вправе самостоятельно определять форму и характер своей агитации через средства массовой информации. Кандидатам, зарегистрированным кандидатам запрещается при проведении агитации злоупотреблять свободой массовой информации, осуществлять подкуп избирателей, заниматься благотворительной деятельностью. Нарушение правил ведения предвыборной агитации, установление фактов подкупа избирателей могут служить основанием для отмены регистрации кандидата, отмены решения избирательной комиссии об итогах голосования, о результатах выборов.

***Í ðááà è íáŷçáí ííñòè çàðàãññò ðèðíááí íúõ èáí äèääò íá íà ñòáäèè áí-èíñááí èŷ, í íáñ-àòà áí-èíñá èçáèðàò áèáè, ðñò áí íáèáí èŷ ðáçóèññò àò íá áí-áí ðí á è õ íí óáèè è íááí èŷ.*** Федеральный закон «Об основных гарантиях...» предоставляет зарегистрированным кандидатам право принимать участие в деятельности избирательных комиссий. Так, зарегистрированный кандидат вправе присутствовать на всех заседаниях зарегистрировавшей его избирательной комиссии и нижестоящих избирательных комиссий, а также при осуществлении участковой, территориальной избирательной комиссией работы со списками избирателей, избирательными бюллетенями, открепительными удостоверениями для голосования на выборах, протоколами об итогах голосования. Соответствующая избирательная комиссия обязана обеспечить оповещение и возможность свободного доступа зарегистрированного кандидата на свои заседания и при осуществлении работы с избирательными документами. Зарегистрированный кандидат вправе назначить в избирательную комиссию, зарегистрировавшую кандидата, и в нижестоящие избирательные комиссии по одному члену комиссии с правом совещательного голоса. Зарегистрированный кандидат имеет также право в период проведения голосования, установления итогов голосования, определения результатов выборов назначить наблюдателей.

Зарегистрированный кандидат вправе присутствовать на избирательных участках при проведении голосования, подсчете голосов избирателей, состав-



## § 4. Статус избирательных комиссий

*Ἐξάεδρα ὁ ἀξιῖ ὑά ἐῖ ἑῖῖ* представляют собой коллегиальные органы, формируемые в порядке и в сроки, установленные законодательством, организующие подготовку и проведение выборов, обеспечивающие реализацию и защиту избирательных прав граждан (гл. 4 ст. 20-31 Федерального закона РФ «Об основных гарантиях...»).

Все избирательные комиссии можно разделить на две группы:

1) постоянно действующие избирательные комиссии, которые являются государственными органами – Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, а также избирательные комиссии муниципальных образований, которые являются муниципальными органами;

2) избирательные комиссии, которые создаются в конкретном избирательном процессе – окружные, территориальные, участковые. В отличие от постоянно действующих избирательных комиссий, являющихся государственными органами, окружные, территориальные, участковые избирательные комиссии представляют собой общественные формирования.

Федеральный закон «Об основных гарантиях...» устанавливает систему избирательных комиссий. *Νέη ὀὰ ἑξάεδρα ὁ ἀξιῖ ὑά ἐῖ ἑῖῖ* в Российской Федерации состоит из следующих звеньев:

- ▶ Центральная избирательная комиссия Российской Федерации;
- ▶ избирательные комиссии субъектов Российской Федерации;
- ▶ окружные избирательные комиссии. Окружные избирательные комиссии формируются в случаях, предусмотренных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, при проведении выборов по одномандатным или многомандатным избирательным округам;
- ▶ территориальные избирательные комиссии (территориальные избирательные комиссии в предусмотренных законом случаях могут действовать в качестве избирательных комиссий муниципальных образований);
- ▶ участковые избирательные комиссии.

При этом избирательные комиссии не образуют единую для проведения всех выборов в Российской Федерации систему. При проведении различного уровня и видов выборов действует определенная соответствующим законом система избирательных комиссий.

Избирательные комиссии обязаны в пределах своей компетенции рассматривать поступившие к ним в ходе избирательной кампании обращения о нарушении федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, уставов муниципальных образований в части, регулирующей подготовку и проведение выборов, проводить проверки по этим обращениям и давать лицам, направившим обращения, письменные ответы в пятидневный срок, но не позднее дня, предшествующего дню голосования, а в день голосования или в день, следующий за днем голосования, – немедленно. В случае, если факты, содержащиеся в обращениях, требуют дополнительной проверки, решения по ним принимаются не позднее чем в десятидневный срок. Избирательные комиссии

вправе обращаться с представлением о проведении соответствующей проверки и пресечении нарушений законодательства в правоохранительные органы, которые обязаны в пятидневный срок, но не позднее дня, предшествующего дню голосования, а в день голосования или в день, следующий за днем голосования, – немедленно принять меры по пресечению этих нарушений. В случае, если факты, содержащиеся в обращении, требуют дополнительной проверки, указанные меры принимаются не позднее чем в десятидневный срок.

Избирательные комиссии обеспечивают информирование избирателей о сроках и порядке осуществления избирательных действий, о ходе избирательной кампании, о кандидатах, зарегистрированных кандидатах.

Совмещение избирательной комиссией полномочий по подготовке и проведению выборов различных уровней возможно по решению вышестоящей (соответственно уровню выборов) избирательной комиссии, которое принято на основании обращения нижестоящей избирательной комиссии, согласованного с соответствующими органами государственной власти субъекта Российской Федерации, органами местного самоуправления.

Решение избирательной комиссии, противоречащее федеральным законам или законам субъектов Российской Федерации либо принятое с превышением установленных полномочий, подлежит отмене вышестоящей избирательной комиссией (соответственно уровню проводимых выборов) или судом. При этом вышестоящая избирательная комиссия вправе принять решение по существу вопроса.

Государственные органы, органы местного самоуправления, учреждения, организации, предприятия с государственным участием, а также их должностные лица обязаны оказывать избирательным комиссиям содействие в реализации их полномочий, в частности предоставлять необходимые помещения, транспорт, средства связи, техническое оборудование, сведения и материалы, давать ответы на обращения избирательных комиссий в срок, установленный федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации

*Ááÿò áëüü îñòü èçàèðàò áëüü ùõ èîî èññé* строится на принципах независимости, коллегиальности и гласности.

1. Избирательные комиссии в пределах своей компетенции, установленной федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, независимы от органов государственной власти и органов местного самоуправления. Решения и акты избирательных комиссий, принятые в пределах их компетенции обязательны для органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, государственных учреждений, кандидатов, избирательных объединений (блоков), общественных объединений, организаций, должностных лиц, избирателей (части 12, 13 ст. 21 Федерального закона «Об основных гарантиях...»).

2. Принцип коллегиальности проявляется в организации работы избирательных комиссий, в порядке принятия ими решений. Федеральный закон «Об основных гарантиях...» устанавливает, что избирательная комиссия правомочна приступить к работе, если ее состав сформирован не менее чем на две трети от установленного числа ее членов.

Председатель, заместитель председателя и секретарь избирательной комиссии избираются тайным голосованием на первом заседании из числа ее членов.

Заседание Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, избирательной комиссии субъекта Российской Федерации является правомочным, если на нем присутствует не менее двух третей членов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, избирательной комиссии субъекта Российской Федерации с правом решающего голоса соответственно. Член избирательной комиссии обязан присутствовать на всех ее заседаниях.

Решения избирательной комиссии принимаются большинством голосов от числа присутствующих членов избирательной комиссии с правом решающего голоса, за исключением решений по следующим вопросам: об избрании председателя, заместителя председателя и секретаря избирательной комиссии, по вопросам финансового обеспечения подготовки и проведения выборов, о регистрации кандидатов (списков кандидатов), об отмене регистрации кандидатов, об итогах голосования или о результатах выборов, о признании выборов несостоявшимися или недействительными, о проведении повторного голосования или повторных выборов, об отмене решений нижестоящей избирательной комиссии. Решения по этим вопросам принимаются большинством голосов от установленного числа членов избирательной комиссии.

**3. Принцип гласности** в деятельности избирательных комиссий выражается в праве зарегистрированных кандидатов, доверенных лиц кандидатов, уполномоченных представителей избирательных объединений (блоков), средств массовой информации присутствовать на всех заседаниях избирательных комиссий; в обязанности избирательных комиссий публиковать свои решения (в том числе об итогах голосования и результатах выборов) в средствах массовой информации.

### ***Í îðÿäíé ôîðìè èðñàèí èÿ èñàèðàò àëíí ùõ èíî èííèé.***

→ *Центральная избирательная комиссия Российской Федерации* состоит из 15 членов. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации формируется на паритетной основе палатами Федерального Собрания и главой государства. Пять членов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации назначаются Государственной Думой из числа кандидатур, предложенных фракциями в Государственной Думе, иными депутатскими объединениями, а также депутатами Государственной Думы. От одного депутатского объединения в Государственной Думе может быть назначено не более одного представителя. Пять членов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации назначаются Советом Федерации из числа кандидатур, предлагаемых законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Пять членов Центральной избирательной комиссии назначаются Президентом Российской Федерации.

→ *Формирование избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, окружных избирательных комиссий по выборам в федеральные органы государственной власти* осуществляется двумя ветвями власти (законодатель-

ной и исполнительной) на основе предложений избирательных объединений (блоков), общественных объединений, выборных органов местного самоуправления, избирательных комиссий предыдущего созыва. Половина членов комиссии назначается законодательным органом, другая половина – исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации. Законодательный и исполнительный органы государственной власти Российской Федерации обязан назначить не менее одной второй назначаемого ими количества членов избирательной комиссии на основе поступивших предложений каждого из избирательных объединений (блоков), имеющих фракции в Государственной Думе, а также на основе поступивших предложений избирательных объединений (блоков), имеющих фракции в законодательном органе государственной власти субъекта Российской Федерации. При этом в комиссию может быть назначено не более одного представителя от каждого из избирательных объединений (блоков).

Государственные служащие не могут составлять более одной трети от общего числа членов избирательной комиссии.

Предложения о кандидатурах в состав избирательных комиссий субъектов Российской Федерации от имени избирательных объединений, имеющих фракции в Государственной Думе, вносятся общероссийскими политическими партиями, либо по их поручению – региональными отделениями этих политических общественных объединений в субъектах Российской Федерации.

Решение о выдвижении кандидатур в состав избирательной комиссии субъекта Российской Федерации от избирательного блока, имеющего фракцию в Государственной Думе, принимается решением органа избирательного блока, полномочного принимать такое решение.

Решение о выдвижении кандидатур в состав избирательной комиссии субъекта Федерации от избирательного блока, имеющего фракцию в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации, принимается коллегиальными органами избирательных объединений, входящих в данный избирательный блок, и подписывается их руководителями.

ЦИК РФ разработал Методические рекомендации о порядке формирования избирательных комиссий субъектов Федерации, согласно которым законодательному и исполнительному органам государственной власти субъекта Федерации рекомендуется не позднее чем за 30 дней до истечения срока полномочий избирательной комиссии опубликовать в СМИ сообщение о предстоящем формировании избирательной комиссии. Сообщение должно содержать информацию о сроках и порядке представления предложений о кандидатурах в состав избирательных комиссий.

С учетом практики работы, членами избирательных комиссий субъектов Федерации с правом решающего голоса в первую очередь целесообразно назначать лиц, имеющих высшее юридическое образование или ученую степень в области права, а также имеющих опыт организации и проведения выборов. При формировании нового состава избирательной комиссии субъекта Федерации рекомендуется учесть принцип преемственности в работе избирательной ко-

миссии и назначить до половины членов избирательной комиссии нового состава из числа членов избирательной комиссии действующего состава.

→ Формирование *территориальных, участковых избирательных комиссий, окружных избирательных комиссий по выборам в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления* осуществляется представительным органом местного самоуправления. Предложения по кандидатурам в состав комиссий вправе вносить избирательные объединения (блоки), общественные объединения, собрания избирателей по месту жительства, работы, службы, учебы, избирательные комиссии предыдущего состава. Представительный орган местного самоуправления обязан назначить не менее одной второй состава комиссии на основе поступивших предложений каждого из избирательных объединений (блоков), имеющих фракции в Государственной Думе, а также на основе поступивших предложений избирательных объединений (блоков), имеющих фракции в законодательном органе государственной власти субъекта Российской Федерации. При этом в комиссию может быть назначено не более одного представителя от каждого из избирательных объединений (блоков). Государственные служащие и лица, замещающие должности муниципальной службы в органах местного самоуправления, не могут составлять более одной трети от общего числа членов комиссии.

Федеральный закон «Об основных гарантиях...» сохраняет за избирательными объединениями (блоками), имевшими депутатские фракции в Государственной Думе, законодательном органе государственной власти субъекта Российской Федерации, органе местного самоуправления последнего созыва, в случае досрочного прекращения полномочий этих органов право внесения предложений о составе избирательной комиссии.

В случае, если уполномоченные законом органы государственной власти и органы местного самоуправления не назначат состав либо часть состава окружной, территориальной, участковой избирательной комиссии в установленный законом срок, либо если на соответствующей территории отсутствует соответствующий орган государственной власти либо орган местного самоуправления, назначение состава либо части состава избирательной комиссии производится вышестоящей избирательной комиссией.

### ***№161-ФЗ от 07.02.2011 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»***

*Центральная избирательная комиссия Российской Федерации* действует на постоянной основе и является юридическим лицом. Срок полномочий Центральной избирательной комиссии Российской Федерации – пять лет.

*Избирательные комиссии субъектов Российской Федерации* действуют на постоянной основе и являются юридическими лицами. Срок полномочий избирательных комиссий субъектов Российской Федерации устанавливается законами субъектов Российской Федерации, но не может быть более пяти лет и менее срока полномочий законодательного органа государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации.

Срок полномочий *окружных избирательных комиссий по выборам в федеральные органы государственной власти* равен сроку полномочий органа, подготовку и проведение выборов в который осуществляют указанные избира-

тельные комиссии. Срок полномочий окружных избирательных комиссий по выборам в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления устанавливается законодательством субъектов Российской Федерации.

Срок полномочий *территориальных избирательных комиссий* устанавливается федеральным законодательством, законодательством субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований. Законом субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования может быть предусмотрена деятельность территориальной избирательной комиссии на постоянной основе. В этом случае срок полномочий территориальной избирательной комиссии не может быть более пяти лет и менее срока полномочий представительного органа местного самоуправления, подготовку и проведение выборов в который осуществляет территориальная избирательная комиссия.

Полномочия *участковой избирательной комиссии* прекращаются через 10 дней со дня официального опубликования результатов выборов, в случае, если в адрес вышестоящей избирательной комиссии не поступило жалоб и протестов на действия (бездействие) данной избирательной комиссии, в результате которых был нарушен порядок голосования и подсчета голосов, и если по данным фактам не ведется судебное разбирательство. В случае обжалования или опротестования итогов голосования полномочия участковой комиссии прекращаются после вынесения окончательного решения по существу жалобы, протеста вышестоящей комиссией или судом.

***Èìì ìààíòèÿ èçàèðàòàèìì ùò èìì èììèè*** представляет собой совокупность прав и обязанностей избирательных комиссий по подготовке и проведению различного уровня выборов.

Компетенция избирательных комиссий устанавливается федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации. Федеральный закон РФ «Об основных гарантиях...» определяет компетенцию Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

• *Полномочия Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.* Центральная избирательная комиссия Российской Федерации:

1) осуществляет контроль за соблюдением избирательных прав граждан Российской Федерации;

2) организует разработку нормативов технологического оборудования, необходимого для работы избирательных комиссий, утверждает указанные нормативы и осуществляет контроль за их соблюдением;

3) обеспечивает реализацию федеральных целевых программ, связанных с подготовкой и проведением выборов, развитием избирательной системы в Российской Федерации, правовым обучением избирателей, профессиональной подготовкой членов избирательных комиссий и других организаторов выборов;

4) осуществляет меры по организации системы финансирования выборов, единого порядка распределения эфирного времени между зарегистрированными кандидатами, избирательными объединениями, избирательными блоками для проведения предвыборной агитации, установления итогов голосования, оп-

ределения результатов выборов в Российской Федерации и порядка опубликования итогов голосования и результатов выборов;

5) распределяет выделенные из федерального бюджета средства на финансовое обеспечение подготовки и проведения выборов, контролирует их целевое использование;

6) оказывает правовую, методическую, организационно-техническую помощь избирательным комиссиям;

7) заслушивает сообщения федеральных органов исполнительной власти по вопросам, связанным с подготовкой и проведением выборов;

8) устанавливает нормативы изготовления (включая степень защищенности) избирательного бюллетеня, списка избирателей и других избирательных документов;

9) рассматривает жалобы (заявления) на решения и действия (бездействие) нижестоящих избирательных комиссий и принимает по жалобам (заявлениям) мотивированные решения.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации совместно с федеральными органами государственной власти, избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации, исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления организует государственную систему регистрации (учета) избирателей и участвует в осуществлении этой регистрации (учета).

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации в пределах своей компетенции вправе издавать инструкции по вопросам единообразного применения Федерального закона РФ «Об основных гарантиях...», иных федеральных законов, регламентирующих проведение выборов.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации вправе давать заключения о соответствии законов субъектов Российской Федерации Федеральному закону РФ «Об основных гарантиях...».

При проведении выборов депутатов Государственной Думы, выборов Президента Российской Федерации Центральная избирательная комиссия Российской Федерации обладает также иными полномочиями, закрепленными соответствующими федеральными законами.

• Избирательная комиссия субъекта Российской Федерации *при проведении выборов в федеральные органы государственной власти* обладает полномочиями, закрепленными соответствующими федеральными законами.

Избирательная комиссия субъекта Российской Федерации *при проведении выборов в органы государственной власти субъекта Российской Федерации*:

1) руководит деятельностью нижестоящих избирательных комиссий и оказывает им содействие в осуществлении возложенных на них функций в пределах своей компетенции;

2) распределяет денежные средства, выделенные из бюджета субъекта Российской Федерации, на финансовое обеспечение подготовки и проведения выборов, контролирует использование указанных денежных средств;

3) контролирует обеспечение избирательных комиссий помещениями, транспортом, связью;

4) регистрирует избирательные блоки; уполномоченных представителей избирательных объединений, избирательных блоков; кандидатов, списки кандидатов; доверенных лиц кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков;

5) устанавливает формы избирательных бюллетеней, протоколов избирательных комиссий, списков избирателей и других избирательных документов;

6) утверждает тексты избирательных бюллетеней;

7) утверждает образцы печатей избирательных комиссий;

8) обеспечивает изготовление избирательных бюллетеней и их доставку окружным и территориальным избирательным комиссиям;

9) устанавливает единую нумерацию избирательных участков;

10) определяет результаты выборов и осуществляет их официальное опубликование, выдает избранным лицам удостоверения об избрании;

11) осуществляет иные полномочия в соответствии с законами субъекта Российской Федерации.

• *Территориальная избирательная комиссия при проведении выборов в органы местного самоуправления* территориальная избирательная комиссия является верхним звеном в системе избирательных комиссий. В этом случае территориальная комиссия осуществляет также следующие полномочия:

1) осуществляет контроль за соблюдением избирательных прав граждан и соблюдением законодательства о выборах;

2) координирует работу участковых избирательных комиссий на соответствующей территории, рассматривает жалобы (заявления) на решения и действия (бездействие) этих комиссий и принимает по ним мотивированные решения;

3) распоряжается денежными средствами, выделенными на подготовку и проведение выборов, утверждает сметы расходов участковых избирательных комиссий, контролирует использование ими выделенных денежных средств;

4) определяет схему образования избирательных округов при проведении выборов депутатов представительных органов местного самоуправления,

5) регистрирует избирательные блоки; уполномоченных представителей избирательных объединений, избирательных блоков; кандидатов; доверенных лиц кандидатов избирательных объединений, избирательных блоков;

6) утверждает форму и текст бюллетеня, обеспечивает его изготовление и доставку участковым избирательным комиссиям;

7) определяет результаты выборов и публикует их в средствах массовой информации;

8) осуществляет иные полномочия в соответствии с федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации.

• *Полномочия участковых избирательных комиссий:*

1) информирует население об адресе и о номере телефона участковой избирательной комиссии, времени ее работы, а также о дне и месте голосования;

2) уточняет список избирателей, проводит ознакомление избирателей со списком избирателей, рассматривает заявления об ошибках и о неточностях в

списке избирателей и решает вопросы о внесении в него соответствующих изменений;

3) обеспечивает подготовку помещений для голосования, ящиков для голосования и другого оборудования;

4) обеспечивает информирование избирателей о зарегистрированных кандидатах на основе сведений, полученных из вышестоящей избирательной комиссии;

5) контролирует соблюдение на территории избирательного участка порядка проведения предвыборной агитации;

6) выдает избирателям открепительные удостоверения для голосования;

7) организует на избирательном участке голосование в день голосования, а также досрочное голосование;

8) проводит подсчет голосов, устанавливает итоги голосования на избирательном участке и передает протокол об итогах голосования в территориальную избирательную комиссию;

9) рассматривает в пределах своих полномочий жалобы (заявления) на нарушения избирательного законодательства и принимает по ним мотивированные решения;

10) обеспечивает хранение и передачу документов, связанных с подготовкой и проведением выборов;

11) осуществляет иные полномочия в соответствии с федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации.

### ***Аёоу ёсаёдао аёиу ио ёи ёиё.***

Решения и акты избирательных комиссий, принятые в пределах их компетенции, установленной федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, обязательны для федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, государственных учреждений, органов местного самоуправления, кандидатов, зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, общественных объединений, организаций, должностных лиц, избирателей.

Совокупность актов избирательных комиссий, действующих на постоянной основе, можно подразделить на следующие виды:

1) *правоприменительные акты* в рамках конкретного избирательного процесса, оформляемые обычно в виде постановлений. Такие акты касаются широкого круга вопросов избирательного процесса, например, регистрации избирательных блоков, кандидатов (списков кандидатов), определения результатов выборов. Правоприменительные акты издаются избирательными комиссиями в виде постановлений или решений;

2) *нормативно-правовые акты в рамках делегированного правотворчества*. Право принимать нормативно-правовые акты предоставляется избирательным комиссиям законодателем и содержится в законодательных актах либо в виде наделения комиссии общими полномочиями по принятию нормативных актов, либо в виде прямого предписания издать определенный акт;

3) *интерпретационные акты* (акты толкования). Интерпретационные акты содержат конкретизирующие предписания, выражающие разъяснение пра-

вовых норм. Принятие интерпретационных актов, как и актов в рамках делегированного правотворчества, направлено на единообразное применение избирательных законов.

*Í ðááíáíé ñòàòóí ÷éáí à èçáèðàòáéúí íé éíì èííèè ñ í ðááíì ðáøáðùááí áéíñ*

Федеральный закон «Об основных гарантиях...» (ст. 29) содержит требования, предъявляемые к лицам, которые могут быть назначены членами избирательных комиссий. Членами избирательных комиссий с правом решающего голоса не могут быть депутаты законодательных (представительных) органов государственной власти, органов местного самоуправления, выборные должностные лица органов государственной власти и органов местного самоуправления, судьи, кандидаты, зарегистрированные кандидаты, их доверенные лица, уполномоченные представители и доверенные лица избирательных объединений (блоков), выдвинувших кандидатов, члены избирательных комиссий с правом совещательного голоса, супруги и близкие родственники кандидатов, зарегистрированных кандидатов или лица, которые находятся в непосредственном подчинении у кандидатов, зарегистрированных кандидатов. Член избирательной комиссии с правом решающего голоса не может быть одновременно членом вышестоящей или нижестоящей соответственно уровню выборов избирательной комиссии с правом решающего голоса. Член избирательной комиссии с правом решающего голоса, работающий на постоянной (штатной) основе, не может замещать другие государственные должности, находиться на государственной или муниципальной службе, заниматься предпринимательской и другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности.

Для членов избирательных комиссий высшего уровня Федеральный закон «Об основных гарантиях...» устанавливает дополнительные требования, для членов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, председателя избирательной комиссии субъекта Российской Федерации – наличие высшего юридического образования или ученой степени в области права.

*Áððáíòèè ïñóíáñòáéáíèý ïíéííí ÷éé ÷éáíàì è èçáèðàòáéúí ùò éí-í èííèé.*

Федеральный закон РФ «Об основных гарантиях...» устанавливает материальные, трудовые и процессуальные гарантии для членов избирательных комиссий.

→ К материальным гарантиям относятся: сохранение среднего заработка члену избирательной комиссии, освобожденному на период подготовки и проведения выборов от основной работы; возможность дополнительной оплаты труда; денежное содержание члену избирательной комиссии, работающему на постоянной (штатной) основе на уровне не менее размера и видов денежного содержания лиц, замещающих государственные должности категории «А» соответственно в федеральном органе исполнительной власти, в законодательном (представительном) либо в исполнительном органе государственной власти субъекта Российской Федерации, или лиц, замещающих муниципальные должности в органе местного самоуправления.

→ К числу трудовых гарантий относится недопустимость увольнения или перевода по инициативе администрации члена избирательной комиссии в период проведения соответствующих выборов.

→ Процессуальные гарантии деятельности членов избирательных комиссий выражаются в том, что на период проведения выборов члены избирательных комиссий не могут быть привлечены к уголовной ответственности без согласия соответствующего прокурора или подвергнуты мерам административного взыскания, налагаемым в судебном порядке.

*Срок полномочий членов избирательных комиссий с правом решающего голоса равен сроку полномочий этих избирательных комиссий.*

Член избирательной комиссии с правом решающего голоса освобождается от обязанностей члена избирательной комиссии до истечения срока полномочий по решению органа, его назначившего, в случае: подачи заявления в письменной форме о сложении своих полномочий; утраты гражданства Российской Федерации; вступления в законную силу обвинительного приговора суда; признания его решением суда, вступившим в законную силу, недееспособным, ограниченно дееспособным, безвестно отсутствующим или умершим; смерти; признания, на основании заявления соответствующей избирательной комиссии, решением суда, вступившим в законную силу, систематически не выполняющим обязанности; появления оснований несовместимых со статусом члена избирательной комиссии.

Орган, назначивший члена избирательной комиссии, обязан назначить нового члена избирательной комиссии вместо того, который выбыл по вышеуказанным обстоятельствам, не позднее чем в месячный срок, а в период проведения соответствующих выборов не позднее чем через десять дней со дня его выбытия. В случае невыполнения уполномоченным на то органом данного требования нового члена избирательной комиссии назначает вышестоящая избирательная комиссия.

***Í ðààà ÷èáí íá èçàèðàòàèíí ùõ èíí èííèé ñ í ðààíí ðàèàòóàáí ãèííà***

Член избирательной комиссии с правом решающего голоса:

- 1) заблаговременно извещается о заседаниях соответствующей избирательной комиссии;
- 2) вправе выступать на заседании избирательной комиссии, вносить предложения по вопросам, входящим в компетенцию соответствующей избирательной комиссии, и требовать проведения по данным вопросам голосования;
- 3) вправе задавать другим участникам заседания избирательной комиссии вопросы в соответствии с повесткой дня и получать на них ответы по существу;
- 4) вправе участвовать в голосовании при принятии решения по вопросу, отнесенному к компетенции соответствующей избирательной комиссии;
- 5) вправе подписывать решения избирательной комиссии;
- 6) вправе знакомиться с любыми документами и материалами (в том числе со списками избирателей, избирательными бюллетенями, включая документы и материалы, находящиеся на машиночитаемых носителях, соответствующей и нижестоящих избирательных комиссий) и получать копии этих докумен-

тов и материалов (за исключением списков избирателей, избирательных бюллетеней), требовать заверения этих копий;

7) вправе выдавать избирательные бюллетени, участвовать в сортировке и подсчете избирательных бюллетеней, составлении протокола об итогах голосования, результатах выборов;

8) вправе обжаловать действия (бездействие) избирательной комиссии в соответствующую вышестоящую комиссию или в суд.

## **§ 5. Правовой статус иных субъектов избирательного процесса**

### ***Í î ÿ ò è á è à è ä ù î ð ä ï ñ ò ä è ò ä è ù ñ ò ä ä á è ç á è ð à ò ä è ù î î ð ð ä ï ñ ä***

Права и обязанности, предоставленные законом субъектам избирательного права – участникам избирательного процесса, могут осуществляться ими через своих представителей.

*Представительство в избирательном процессе* можно определить как совершение представителем от имени и в интересах представляемого им субъекта избирательного процесса действий, влекущих юридические последствия для представляемого. Представительство в избирательном праве отличается от иных видов представительства (гражданского, гражданско-процессуального) тем, что представители не только осуществляют полномочия, принадлежащие представляемым ими субъектам избирательного права, но и обладают собственными полномочиями, предоставленными им избирательными законами. Это обстоятельство не мешает данным лицам быть именно представителями субъектов избирательного права, так как возникновение и прекращение их полномочий зависит, прежде всего, от воли соответствующего субъекта избирательного права.

Своих представителей могут иметь все участники процесса, кроме избирателей, избирательных комиссий и их членов.

К представителям субъектов избирательного права относятся:

1) уполномоченные представители политических партий, избирательных объединений, избирательных блоков;

2) доверенные лица зарегистрированных кандидатов, политических партий, избирательных объединений, избирательных блоков;

3) члены избирательных комиссий с правом совещательного голоса, назначенные кандидатами, политическими партиями, избирательными объединениями, избирательными блоками;

4) наблюдатели от кандидатов, политических партий, избирательных объединений, избирательных блоков.

Представительство в избирательном праве возникает с момента назначения субъектом права своих представителей (уполномоченные представители политических партий, избирательных объединений, избирательных блоков, групп избирателей, члены избирательных комиссий с правом совещательного голоса, наблюдатели), а в случаях, установленных законом, с момента их регистрации в качестве представителей (уполномоченные представители политических партий, избирательных объединений, избирательных блоков по финансо-

вым вопросам, доверенные лица кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков).

Уполномоченные представители политических партий, избирательных объединений, избирательных блоков.

Избирательные объединения осуществляют полномочия, закрепленные за ними законами о выборах, через свои органы, а также через своих уполномоченных представителей.

Уполномоченные представители вправе представлять политические партии, избирательные объединения, избирательные блоки по всем вопросам, связанным с их участием в соответствующих выборах. Уполномоченные представители назначаются решением съезда (конференции) партии, избирательного объединения, решением съезда (конференции) представителей политической партии, избирательных объединений, вошедших в избирательный блок, либо решением органа, уполномоченного на то съездом (конференцией) избирательного объединения, или представителей избирательных объединений, вошедших в избирательный блок.

Список уполномоченных представителей подается политической партией, избирательным объединением, избирательным блоком в соответствующую избирательную комиссию. Документом, удостоверяющим права уполномоченного представителя, является доверенность, выданная уполномоченным на то органом избирательного объединения, избирательного блока. Некоторые избирательные законы устанавливают, что уполномоченный представитель приобретает права и обязанности после его регистрации соответствующей избирательной комиссией.

Определенной спецификой отличается статус уполномоченных представителей избирательных объединений, избирательных блоков по финансовым вопросам. Если в отношении других уполномоченных представителей законодательство не содержит прямой обязанности избирательных объединений, избирательных блоков по их назначению, то необходимость назначения уполномоченных представителей по финансовым вопросам обусловлена тем, что создание избирательного фонда, открытие специального избирательного счета для аккумуляции средств избирательного фонда возможны только после регистрации уполномоченных представителей по финансовым вопросам (ст. 47 Федерального закона РФ «Об основных гарантиях...»).

Уполномоченные представители политических партий, избирательных объединений, избирательных блоков вправе:

1) представлять в избирательные комиссии и получать от них документы, связанные с выдвижением и регистрацией кандидатов (списков кандидатов), осуществлением предвыборной агитации, финансирования избирательной кампании;

2) заверять своей подписью подписные листы при сборе подписей в поддержку выдвинутых кандидатов (списков кандидатов), представлять подписные листы в избирательную комиссию;

3) проводить предвыборную агитацию в поддержку выдвинутого политической партией, избирательным объединением, избирательным блоком списка

кандидатов (при проведении выборов по пропорциональной избирательной системе);

4) участвовать в жеребьевках эфирного времени, в распределении печатной площади, проводимых избирательными комиссиями и средствами массовой информации;

5) осуществлять иные полномочия, установленные федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, а также избирательными объединениями, избирательными блоками.

Срок полномочий уполномоченных представителей политической партии, избирательного объединения, избирательного блока истекает с момента утраты статуса всеми кандидатами, зарегистрированными кандидатами, выдвинутыми в составе списка кандидатов выдвинутого избирательным объединением, избирательным блоком, которые назначили соответствующих уполномоченных представителей, но не позднее дня официального опубликования результатов выборов. Полномочия уполномоченных представителей по финансовым вопросам прекращаются в сроки, установленные федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации. Полномочия уполномоченного представителя также могут быть в любое время прекращены самим избирательным объединением, избирательным блоком, о чем они уведомляют соответствующую избирательную комиссию.

Доверенные лица зарегистрированных кандидатов, политических партий, избирательных объединений, избирательных блоков.

Зарегистрированный кандидат, а также зарегистрировавшее список кандидатов избирательное объединение (блок) вправе назначить доверенных лиц.

*Доверенное лицо* – это лицо, осуществляющее агитационную и иную деятельность, способствующую избранию зарегистрированного кандидата (списка кандидатов).

Регистрация доверенных лиц осуществляется незамедлительно избирательной комиссией на основании письменного заявления кандидата либо представления политической партии, избирательного объединения (блока) и заявления самого гражданина о согласии быть доверенным лицом. Доверенные лица получают от избирательной комиссии удостоверения. Со дня регистрации кандидата (списка кандидатов) до дня официального опубликования общих итогов выборов администрация обязана предоставлять доверенным лицам по их просьбе неоплачиваемый отпуск. Зарегистрированные кандидаты, политические партии, избирательные объединения (блоки), назначившие доверенных лиц, вправе в любое время отозвать их, уведомив об этом избирательную комиссию, которая аннулирует выданные данным доверенным лицам удостоверения. Число доверенных лиц зарегистрированного кандидата, политической партии, избирательного объединения, избирательного блока устанавливается соответствующими федеральными законами, законами субъектов Федерации.

Полномочия доверенных лиц прекращаются вместе с утратой статуса, назначившим их зарегистрированным кандидатом, или с утратой статуса кандидатами, включенными в список, который выдвинут избирательным объединением, избирательным блоком, назначившими данных доверенных лиц.

### Члены избирательных комиссий с правом совещательного голоса.

Зарегистрированный кандидат, избирательное объединение, избирательный блок, выдвинувшие список кандидатов, вправе назначить в избирательную комиссию, зарегистрировавшую кандидата (список кандидатов), и в нижестоящие избирательные комиссии по одному члену комиссии с правом совещательного голоса.

Член избирательной комиссии с правом совещательного голоса обладает всей полнотой прав члена комиссии с правом решающего голоса по вопросам подготовки и проведения выборов, за исключением права выдачи избирательных бюллетеней, участия в сортировке и подсчете избирательных бюллетеней, составления протокола об итогах голосования, результатах выборов, права участия в голосовании при принятии решения по вопросу, отнесенному к компетенции соответствующей избирательной комиссии, и права подписывать решения избирательной комиссии. Член избирательной комиссии с правом совещательного голоса:

1) заблаговременно извещается о заседаниях соответствующей избирательной комиссии;

2) вправе выступать на заседании избирательной комиссии, вносить предложения по вопросам, входящим в компетенцию соответствующей избирательной комиссии, и требовать проведения по данным вопросам голосования;

3) вправе задавать другим участникам заседания избирательной комиссии вопросы в соответствии с повесткой дня и получать на них ответы по существу;

4) вправе знакомиться с любыми документами и материалами (в том числе со списками избирателей, избирательными бюллетенями), включая документы и материалы, находящиеся на машиночитаемых носителях, соответствующей и нижестоящих избирательных комиссий и получать копии этих документов и материалов (за исключением списков избирателей, избирательных бюллетеней), требовать заверения этих копий;

5) вправе обжаловать действия (бездействие) избирательной комиссии в соответствующую вышестоящую комиссию или в суд.

Полномочия членов избирательной комиссии с правом совещательного голоса начинаются с момента представления зарегистрированным кандидатом, избирательным объединением (блоком), зарегистрировавшим список кандидатов, в соответствующую избирательную комиссию документа (решения) о назначении члена комиссии с правом совещательного голоса. Член избирательной комиссии с правом совещательного голоса получает от избирательной комиссии удостоверение.

Полномочия членов избирательной комиссии с правом совещательного голоса в случаях, если кандидаты, их назначившие, списки кандидатов, выдвинутые избирательными объединениями (блоками), их назначившими, были избраны (приняли участие в распределении мандатов), продолжают до окончания регистрации-кандидатов (списков кандидатов) на следующих выборах в тот же орган или на ту же должность; полномочия остальных членов избирательной комиссии с правом совещательного голоса прекращаются соответственно через 30 дней после официального опубликования результатов выборов по всем

голосованиям, проводимым на соответствующей территории в рамках данной избирательной кампании.

Член избирательной комиссии с правом совещательного голоса в период, на который распространяются его полномочия, обладает правами, связанными с подготовкой и проведением всех выборов, в которых принимает участие данная избирательная комиссия.

Полномочия члена избирательной комиссии с правом совещательного голоса могут быть прекращены по решению лица или органа, назначивших данного члена избирательной комиссии, и переданы другому лицу.

#### Наблюдатели

Существование такого субъекта избирательного права, как наблюдатель, обусловлено необходимостью в осуществлении контроля за законностью в действиях избирательных комиссий, осуществляющих организацию голосования избирателей, подсчет голосов и подведение итогов выборов.

Федеральный закон РФ «Об основных гарантиях...» определяет *наблюдателя* как лицо, уполномоченное вести наблюдение за проведением голосования, подсчетом голосов и иной деятельностью избирательной комиссии в период проведения голосования, установления его итогов, определения результатов выборов, включая действия избирательной комиссии по проверке правильности установления итогов голосования и определения результатов выборов.

Правом назначения наблюдателей обладают:

- 1) зарегистрированные кандидаты;
- 2) политические партии, избирательные объединения, избирательные блоки;
- 3) общественные объединения, которые созданы и зарегистрированы на уровне, соответствующем уровню выборов, или более высоком уровне;
- 4) группа избирателей – при выборах в органы местного самоуправления, если это предусмотрено законом субъекта Российской Федерации.

Полномочия наблюдателя удостоверяются в направлении в письменной форме зарегистрированным кандидатом, избирательным объединением, избирательным блоком, общественным объединением, чьи интересы представляет данный наблюдатель, с указанием его фамилии, имени и отчества, места жительства, а также номера избирательного участка либо наименования избирательной комиссии, куда он направляется. Данный документ действителен при предъявлении паспорта или заменяющего его документа.

Полномочия наблюдателя от группы избирателей при проведении выборов в органы местного самоуправления удостоверяются подписным листом с подписями граждан Российской Федерации, имеющих право на голосование на соответствующем избирательном участке (на соответствующей территории - при направлении наблюдателя в территориальную, окружную избирательные комиссии). Законом субъекта Российской Федерации устанавливается количество подписей избирателей, требуемое для удостоверения полномочий наблюдателя. Оно не может превышать 50 подписей.

Предварительного уведомления о направлении наблюдателя не требуется. Федеральный закон РФ «Об основных гарантиях...» определяет срок представ-

ления документов, удостоверяющих полномочия наблюдателя. Они предъявляются в участковую избирательную комиссию в день голосования с момента начала ее работы до получения сообщения о принятии вышестоящей избирательной комиссией протокола об итогах голосования, а также при повторном подсчете голосов; в территориальную и иную избирательную комиссию – с начала работы по составлению протокола об итогах голосования на соответствующей территории до окончания указанной работы.

*Полномочия наблюдателя.* Федеральный закон РФ «Об основных гарантиях...», иные федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации закрепляют права наблюдателя. Наблюдатель вправе:

- 1) знакомиться со списками избирателей;
- 2) находиться в помещении для голосования соответствующего избирательного участка в день голосования в любое время в период с момента начала работы участковой избирательной комиссии до получения сообщения о принятии вышестоящей избирательной комиссией протокола об итогах голосования;
- 3) присутствовать при голосовании избирателей вне помещения для голосования;
- 4) наблюдать за подсчетом числа граждан, внесенных в списки избирателей, избирательных бюллетеней, выданных избирателям, погашенных избирательных бюллетеней, наблюдать за подсчетом голосов избирателей на избирательном участке на расстоянии и в условиях, обеспечивающих им обзорность содержания бюллетеней для голосования; знакомиться с любым заполненным или незаполненным избирательным бюллетенем при подсчете голосов избирателей; наблюдать за составлением избирательной комиссией протокола об итогах голосования и иных документов в период с начала работы по составлению протокола до окончания указанной работы;
- 5) обращаться к председателю участковой избирательной комиссии, а в случае его отсутствия – к лицу, его замещающему, с предложениями и замечаниями по вопросам организации голосования;
- 6) знакомиться с протоколом участковой избирательной комиссии об итогах голосования, а также с протоколами иных избирательных комиссий об итогах голосования и результатах выборов, изготавливать либо получать от соответствующей избирательной комиссии копии указанных протоколов и приложений к ним документов, а также иных документов, поступивших в соответствующие избирательные комиссии либо составленных указанными комиссиями в период, в течение которого наблюдатель вправе находиться в соответствующей избирательной комиссии, в том числе списка лиц, присутствовавших при голосовании. По требованию наблюдателя избирательная комиссия обязана выдать или заверить указанные копии;
- 7) обжаловать в порядке, установленном законом, действия (бездействие) участковой избирательной комиссии, иной избирательной комиссии в вышестоящую избирательную комиссию, комиссию субъекта Российской Федерации, Центральную избирательную комиссию Российской Федерации или в суд;
- 8) присутствовать при повторном подсчете голосов избирателей в соответствующих комиссиях.

Законом также определяются ограничения в деятельности наблюдателя – действия. При осуществлении своих полномочий наблюдатель не вправе:

- 1) выдавать избирателям избирательные бюллетени;
- 2) расписываться за избирателя по его просьбе в получении избирательных бюллетеней;
- 3) заполнять за избирателя по его просьбе избирательные бюллетени;
- 4) предпринимать действия, нарушающие тайну голосования;
- 5) принимать непосредственное участие в проводимом членами избирательной комиссии с правом решающего голоса подсчете избирательных бюллетеней;
- 6) совершать действия, препятствующие работе избирательной комиссии;
- 7) вести агитацию среди избирателей;
- 8) участвовать в принятии решений соответствующей избирательной комиссией.

#### Государственные органы, органы местного самоуправления

Нормы избирательного права наделяют различные государственные органы, органы местного самоуправления и их должностных лиц правами и обязанностями в сфере избирательного процесса, устанавливают ограничения в их деятельности во время проведения избирательной кампании.

Правовой статус государственных органов, органов местного самоуправления характеризуется следующими основными моментами. В соответствии с федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований государственные органы, органы местного самоуправления:

1) являются субъектами права назначения выборов. Так, в соответствии с Конституцией РФ Президент РФ наделен правом назначать выборы депутатов Государственной Думы, а Совет Федерации - правом назначения выборов Президента РФ;

2) участвуют в формировании избирательных комиссий. Например, членов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации на паритетных началах назначают Президент РФ, Совет Федерации и Государственная Дума;

3) осуществляют регистрацию (учет) избирателей. Учет избирателей в установленном порядке осуществляют главы муниципальных образований, командиры воинских частей, руководители дипломатических представительств и консульских учреждений Российской Федерации;

4) обязаны оказывать избирательным комиссиям содействие в реализации их полномочий, в частности предоставлять необходимые помещения, транспорт, средства связи, техническое оборудование, сведения и материалы, давать ответы на обращения избирательных комиссий, в срок, установленный федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации; содействие в организации собраний и встреч с гражданами, публичных дебатов и дискуссий, митингов, демонстраций и шествий, обеспечивать безопасность при проведении массовых мероприятий;

5) не имеют права участвовать в предвыборной агитации.

Важную роль в избирательной кампании играют суды, которые рассматривают жалобы на нарушения избирательных прав граждан, в том числе на решения и действия (бездействие) избирательных комиссий и их должностных лиц. Результатом судебного рассмотрения может быть отмена решения избирательной комиссии, в том числе решения об установлении итогов голосования, об установлении результатов выборов.

Суды в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации также вправе при определенных условиях назначать выборы.

#### Средства массовой информации

Под средством массовой информации в соответствии с законом Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. «О средствах массовой информации»<sup>74</sup> понимается периодическое печатное издание, радио-, теле-, видеопрограмма, кинохроникальная программа, иная форма периодического распространения массовой информации.

Субъектами избирательного процесса являются не все средства массовой информации, а только *электронные* (организации, осуществляющие теле- и (или) радиовещание) и *печатные* средства массовой информации (периодические печатные издания, редакции периодических печатных изданий).

Для избирательного права важное значение приобретает деление средств массовой информации на две большие группы:

1) средства массовой информации категории А – средства массовой информации, учредителями (соучредителями) которых являются государственные или муниципальные органы, организации, учреждения; средства массовой информации, и (или) которые финансируются не менее чем на 15 процентов своего бюджета за год, предшествующий дню официального опубликования решения о назначении выборов, за счет средств, выделенных федеральными, региональными органами государственной власти, органами местного самоуправления;

2) средства массовой информации категории Б – средства массовой информации, не попадающие под признаки средств массовой информации категории А.

Права и обязанности средств массовой информации в сфере обеспечения проведения зарегистрированными кандидатами, политическими партиями, избирательными объединениями, избирательными блоками предвыборной агитации, в сфере взаимоотношений с избирательными комиссиями различаются в зависимости от принадлежности их к одной из двух категорий.

Процессуальными правами наделяются также представители средств массовой информации. Представители средств массовой информации вправе участвовать в заседаниях избирательных комиссий, а также при осуществлении соответствующей участковой, территориальной избирательной комиссией работы со списками избирателей, с избирательными бюллетенями, открепитель-

---

<sup>74</sup> Закон РФ от 27.12.1991 № 2124-1 (ред. от 09.02.2009) «О средствах массовой информации».

ными удостоверениями для голосования на выборах, протоколами об итогах голосования.

Представители средств массовой информации вправе присутствовать в день голосования с момента начала работы участковой избирательной комиссии и до получения сообщения о принятии вышестоящей избирательной комиссией протокола об итогах голосования, а также при повторном подсчете голосов избирателей на избирательных участках. Представители средств массовой информации вправе присутствовать в иных избирательных комиссиях при установлении ими итогов голосования, определении результатов выборов, составлении соответствующих протоколов об итогах голосования, результатах выборов, а также при повторном подсчете голосов избирателей.

Представители средств массовой информации вправе знакомиться с протоколом участковой избирательной комиссии об итогах голосования, а также с протоколами иных избирательных комиссий об итогах голосования или результатах выборов, изготавливать либо получать от соответствующей избирательной комиссии копии указанных протоколов и приложенных к ним документов. По требованию представителя средства массовой информации избирательная комиссия обязана заверить копию протокола об итогах голосования или результатах выборов.

#### Иностранцы (международные) наблюдатели

Иностранцами (международными) наблюдателями являются лица, представляющие иностранные или международные организации и приобретающие право на осуществление наблюдения за подготовкой и проведением выборов в соответствии с установленным законом порядком.

Иностранцы (международные) наблюдатели получают разрешение на въезд в Российскую Федерацию в порядке, установленном федеральным законом, и при наличии приглашения органов государственной власти, избирательных комиссий аккредитуются Центральной избирательной комиссией РФ.

Федеральные законы «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>75</sup> и «О выборах Президента Российской Федерации»<sup>76</sup> регулируют некоторые аспекты деятельности иностранных (международных) наблюдателей.

Приглашения иностранным и международным организациям о направлении наблюдателей могут быть направлены Президентом РФ, Советом Федерации, Государственной Думой, Правительством РФ, уполномоченным по правам человека в Российской Федерации, Центральной избирательной комиссией РФ после официального опубликования решения о назначении соответствующих выборов. Предложения о направлении приглашений могут быть поданы международными и национальными правительственными и неправительственными организациями, а также частными лицами, имеющими признанный авторитет в

---

<sup>75</sup> Федеральный закон от 18.05.2005 № 51-ФЗ (ред. от 14.06.2011) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

<sup>76</sup> Федеральный закон от 10.01.2003 № 19-ФЗ (ред. от 14.06.2011) «О выборах Президента Российской Федерации».

области прав и свобод человека и гражданина. Государственная Дума направляет приглашения в соответствии с предложениями каждого из избирательных объединений, избирательных блоков, имеющих в ней свои фракции.

В соответствии с представленными наблюдателем документами Центральная избирательная комиссия РФ выдает иностранному (международному) наблюдателю удостоверение установленного образца, дающее ему право осуществлять свою деятельность в период подготовки и проведения выборов.

Срок полномочий иностранного (международного) наблюдателя начинается со дня аккредитации в Центральной избирательной комиссии РФ и заканчивается в день официального опубликования общих результатов выборов. Центральная избирательная комиссия РФ вправе отозвать аккредитацию наблюдателя в случае нарушения им федеральных законов или общепризнанных принципов и норм международного права. Наблюдатель не вправе использовать свой статус для осуществления деятельности, не связанной с наблюдением за ходом избирательной кампании, подготовкой и проведением выборов.

Иностраный (международный) наблюдатель в соответствии с федеральными законами, разъяснениями Центральной избирательной комиссии Российской Федерации вправе:

1) присутствовать на избирательных участках, включая помещения для голосования, с момента начала работы участковой избирательной комиссии в день голосования, в том числе в день досрочного голосования, и до получения сообщения о принятии вышестоящей избирательной комиссией протоколов об итогах голосования, а также при повторном подсчете голосов избирателей;

2) присутствовать в территориальных, окружных избирательных комиссиях, комиссиях субъектов Российской Федерации, а также в Центральной избирательной комиссии Российской Федерации при установлении итогов голосования, определении результатов выборов, составлении протоколов об итогах голосования, о результатах выборов, а также при повторном подсчете голосов избирателей;

3) наблюдать за выдачей избирательных бюллетеней избирателям;

4) наблюдать за подсчетом числа избирателей, внесенных в списки избирателей; избирательных бюллетеней, выданных избирателям; погашенных избирательных бюллетеней;

5) перед непосредственным подсчетом голосов избирателей участковой избирательной комиссией присутствовать при оглашении суммарных данных по списку избирателей по федеральному и одномандатному избирательным округам, а также знакомиться со списком избирателей после его заверения подписью председателя, заместителя председателя или секретаря участковой избирательной комиссии и печатью участковой избирательной комиссии;

6) присутствовать при непосредственном подсчете голосов избирателей и наблюдать за их подсчетом на расстоянии и в условиях, обеспечивающих обзорность содержания избирательных бюллетеней, а также наблюдать за действиями членов участковой избирательной комиссии; визуально знакомиться с любым заполненным или незаполненным избирательным бюллетенем при подсчете голосов избирателей;

7) наблюдать за составлением избирательной комиссией протоколов об итогах голосования и иных документов с момента начала работы участковой избирательной комиссии в день голосования, в том числе в день досрочного голосования, и до получения сообщения о принятии вышестоящей избирательной комиссией протоколов об итогах голосования, а также при повторном подсчете голосов избирателей на избирательных участках;

8) знакомиться с протоколами участковой избирательной комиссии об итогах голосования, а также с протоколами об итогах голосования и о результатах выборов иной избирательной комиссии, в которой он присутствует; изготавливать либо получать от соответствующей избирательной комиссии копии указанных протоколов и приложенных к ним документов, а также иных документов, поступивших в избирательную комиссию либо составленных этой комиссией в день голосования, в том числе в день досрочного голосования. Избирательная комиссия обязана заверить указанные копии либо выдать иностранному (международному) наблюдателю заверенные копии указанных документов;

9) после окончания голосования присутствовать при подсчете и погашении неиспользованных избирательных бюллетеней, оглашении числа погашенных избирательных бюллетеней, числа неиспользованных и погашенных открепительных удостоверений;

10) визуально ознакомиться с погашенными избирательными бюллетенями и открепительными удостоверениями под контролем членов участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса;

11) после дня голосования излагать свое мнение об избирательном законодательстве и о подготовке и проведении выборов, проводить пресс-конференции и обращаться в средства массовой информации;

12) встречаться с кандидатами, зарегистрированными кандидатами, уполномоченными представителями политических партий, избирательных объединений, избирательных блоков, доверенными лицами зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков.

## **§ 6. Объекты и содержание избирательно-правовых отношений**

*Γάμια δὸ αἰ ἐ ἐσάεδαὸ αἰῆῖ ἰ-ἰ δαἰἰ αἰῶ ἰὸ ἰ ἰ αἰ ἐ ἐ* могут выступать как материальные объекты, например, средства избирательного фонда, так и нематериальные – действия субъектов избирательного процесса. Например, в правоотношении по регистрации кандидата объектом выступает принятие избирательной комиссией решения о регистрации кандидата.

*Νῖ αἰ δὸ αἰ ἐ ἐσάεδαὸ αἰῆῖ ἰ-ἰ δαἰἰ αἰῶ ἰὸ ἰ ἰ αἰ ἐ ἐ* распадается на юридическое и фактическое (материальное). Юридическое содержание правоотношения представляет собой субъективные юридические права и обязанности его участников, определенные нормой избирательного права. Фактическое содержание – это фактическое поведение субъектов избирательно-правового отношения в пределах предоставленных субъективных юридических прав и обязанностей.

Субъективное право в юридическом содержании избирательно-правового отношения – это мера дозволенного поведения лица, наделенного этим правом. Субъективная обязанность – предписанная лицу мера необходимого поведения. Обязанности субъектов избирательно-правовых отношений различны. Выделяются общие обязанности, которые распространяются на всех субъектов (например, обязанность соблюдать требования норм избирательного законодательства), обязанности, которые могут принадлежать только определенным субъектам (например, обязанность избирательных комиссий осуществлять подсчет голосов, подведение итогов голосования и определение результатов выборов), конкретные обязанности, то есть такие, которые могут принадлежать только конкретному субъекту конституционного права (например, обязанность Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации назначить в установленные законом сроки выборы Президента РФ).

Для возникновения, изменения или прекращения конституционно-правовых отношений необходимы *факты* – обстоятельства, с которыми правовая норма связывает возникновение, изменение или прекращение правоотношений. Юридическими фактами могут быть события и действия.

*События* – это обстоятельства, не зависящие от воли субъектов. Например, истечение срока полномочий выборного органа является основанием назначения соответствующих выборов.

*Действия* как волевое поведение субъектов, внешнее выражение их воли и сознания разделяются на правомерные и неправомерные. Правомерные действия соответствуют правовым предписаниям, согласуются с содержанием прав и обязанностей субъектов. Неправомерные действия не соответствуют правовым предписаниям, ущемляют субъективные права, не согласуются с возложенными на лиц юридическими обязанностями.

Избирательно-правовые отношения часто возникают, изменяются или прекращаются под действием не одного, а нескольких юридических фактов, образующих фактический состав. *Система фактов* – система юридических фактов, необходимых для наступления юридических последствий (возникновения, изменения, прекращения правоотношения). Например, для возникновения у лица права быть избранным Президентом РФ необходим фактический состав, включающий несколько юридических фактов: гражданство Российской Федерации, достижение 35-летнего возраста, постоянное проживание в Российской Федерации в течение 10 лет, а также несостояние лица в должности Президента РФ в течение двух предыдущих сроков полномочий.

## **§ 7. Избирательно-правовые нормы и институты избирательного права**

В юридической литературе избирательное право традиционно определяется как институт конституционного права. На современном этапе государственно-правового развития сложились политические, формально-юридические и практические основания рассматривать избирательное право в качестве межотраслевого комплексного института. В этом смысле избирательное право в Российской Федерации – это многоуровневая и упорядоченная совокупность правовых норм различной отраслевой принадлежности, регулирующих содержание

и процесс реализации политического права граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления в форме организации проведения демократических свободных периодических выборов.

По характеру правовых предписаний, содержащихся в федеральном избирательном законодательстве и конкретных законах о выборах, система избирательного права разделяется на нормы и институты общей и особенной части. Институты общей части устанавливают универсальные принципы избирательного права, исходные начала организации избирательного процесса, общий правовой режим осуществления отдельных стадий, процедур и избирательных действий. Институты особенной части определяют конкретные процедуры и условия реализации норм материального избирательного права в ходе подготовки и проведения выборов. Институциональное разделение избирательного права получает свое формальное отображение в общей и особенной частях избирательных кодексов, которые уже приняты в ряде субъектов Российской Федерации (в Воронежской, Белгородской областях, Республике Башкортостан). Принципиально новым юридическим элементом современной системы избирательного права является институт гарантий избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации. Гарантийные нормы выполняют правообеспечительную функцию в механизме правового регулирования всех видов выборов.

Особое место в системе институтов избирательного права занимает институт ответственности за нарушение избирательных прав граждан, в том числе в виде возможности расформирования избирательных комиссий в случае принятия решений, совершения действий (бездействия), нарушающих избирательные права граждан и повлиявших на результаты волеизъявления участников выборов.

В самом общем виде система избирательного права с учетом различных оснований классификации образующих ее институтов включает избирательно-правовые нормы.

*Èçàèäàò àéüü î-î äàâîâîâ î îðî ù* – это общеобязательные, абстрактные, формально-определенные в избирательно-правовых актах правила, установленные или санкционированные государством, направленные на регулирование избирательных отношений путем установления прав и обязанностей их участников.

Нормы избирательного права, являясь разновидностью правовых норм, содержат в себе свойства, характерные для всех правовых норм, и специфические качества, определяемые принадлежностью к избирательному праву.

Своеобразие избирательно-правовых норм обусловлено следующими обстоятельствами:

1) предметом регулирования избирательно-правовых норм. Избирательно-правовые нормы регулируют общественные отношения, возникающие в сфере организации и проведения выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления;

2) источниками, в которых выражены избирательно-правовые нормы. К ним относятся, в первую очередь, – Конституция Российской Федерации, федеральные законы, конституции (уставы) и законы субъектов Российской Федерации, подзаконные акты. Важность предмета правового регулирования обуславливает закрепление норм избирательного права в законодательных актах. Их закрепление в иных источниках права возможно только в случаях, предусмотренных законом. Особенностью избирательного права является также содержание избирательно-правовых норм (так называемых международных избирательных стандартов) в международно-правовых актах;

3) преобладанием в составе избирательного права процессуально-правовых норм, регламентирующих процедуру реализации субъективного избирательного права граждан, порядок формирования органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Под структурой правовой нормы принято понимать ее внутреннее строение, характеризующееся единством и взаимосвязью составляющих ее элементов.

В структуре правовой нормы выделяют: гипотезу, диспозицию и санкцию. *Гипотеза* – часть нормы, которая указывает на те условия, т.е. фактические обстоятельства, при наступлении или ненаступлении которых норма вступает в действие. *Диспозиция* – часть нормы, которая указывает на содержание самого правила поведения, т.е. юридические права и обязанности, возникающие у субъектов. *Санкция* – часть нормы, которая указывает на меры, применяемые при ее несоблюдении.

Большинство норм избирательного права имеют двухчленную структуру: гипотезу и диспозицию. Так, например ч. 4 ст. 11 Федерального закона РФ «Об основных гарантиях...» гласит: «Если срок полномочий органа государственной власти субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления истек или полномочия были досрочно прекращены, а соответствующий закон субъекта Российской Федерации о выборах отсутствует либо положения закона субъекта Российской Федерации не может быть применено вследствие признания его судом недействующим и не подлежащим применению, выборы в орган государственной власти субъекта Российской Федерации, в органы местного самоуправления в части положения закона субъекта Российской Федерации, признанного судом недействующим и не подлежащим применению, проводятся соответствующей избирательной комиссией на основе настоящего Федерального закона, иных федеральных законов, обеспечивающих реализацию права граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а в случае, если имеющаяся правовая база недостаточна, в части, не урегулированной законом также на основе указов Президента Российской Федерации».

Данная норма прямо указывает на условия, при которых она может быть реализована, и устанавливает правила, которыми необходимо руководствоваться при наступлении указанных условий. Санкция у данной нормы избирательного права отсутствует.

Среди норм избирательного права немало норм, состоящих из одной диспозиции – дефинитивных и декларативных норм. *Дефинитивные нормы* –



граждан на участие в референдуме, повлекшего за собой признание Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, избирательной комиссией субъекта Российской Федерации в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, иным законом...».

**3. По характеру прав и обязанностей** избирательно-правовые нормы подразделяются на:

- управомочивающие;
- обязывающие;
- запрещающие.

*Управомочивающие* нормы устанавливают право субъекта совершать действия, предусмотренные нормой права: «Граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме». *Обязывающие* нормы устанавливают обязанность субъекта совершать определенные действия. Большинство обязывающих норм относится к деятельности избирательных комиссий. Примером обязывающей нормы может служить положение ч. 4 ст. 33 Федерального закона РФ «Об основных гарантиях...», так: «При выборах депутатов представительных органов местного самоуправления, при которых избирательные округа образуются в соответствии со средней нормой представительства избирателей, не превышающей пяти тысяч избирателей, кандидаты не обязаны представлять в соответствующую избирательную комиссию сведения, если иное не предусмотрено законом субъекта Российской Федерации. *Запрещающие* нормы устанавливают обязанность субъекта воздерживаться от определенных действий, не совершать их, например, ч. 10 ст. 30 устанавливает, что наблюдатель не вправе выдавать избирателям, участникам референдума бюллетени, расписываться за избирателя, участника референдума, в том числе по его просьбе, в получении бюллетеней и т.д.

**4. По территории действия** избирательно-правовые нормы подразделяются:

- на нормы, которые действуют на всей территории Российской Федерации;
- нормы, которые распространяются на часть ее территории (субъект Российской Федерации, муниципальное образование).

**5. По юридической силе** избирательно-правовые нормы подразделяются на:

- нормы, обладающие высшей юридической силой;
- нормы, которые должны им соответствовать.

Юридическая сила избирательно-правовой нормы определяется источником (нормативно-правовым актом), в котором данная норма получила закрепление. Так, федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации, нормативные правовые акты о выборах, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Федеральному закону РФ «Об основных гарантиях...».

## Глава 6. Избирательные системы в Российской Федерации

### Основное содержание главы 6

Понятие и общая характеристика избирательных систем, применяемых в России и в зарубежных странах. Мажоритарная избирательная система. Пропорциональная избирательная система. Смешанная избирательная система. Сочетание мажоритарной и пропорциональной избирательных систем в российском избирательном праве. Косвенные выборы.

#### § 1. Понятие и общая характеристика избирательных систем

В научной литературе термин «избирательная система» употребляется обычно в двух значения – широком и узком.

В широком смысле избирательная система – это система общественных отношений, связанных с выборами органов публичной власти. Сфера этих отношений весьма широка. В нее входят вопросы и определения круга избирателей и избираемых, и инфраструктуры выборов (создание избирательных единиц, избирательных органов и др.), и отношений, складывающихся на каждой из стадий избирательного процесса вплоть до его завершения.

Однако наибольший интерес представляет избирательная система в узком смысле. Это способ определения того, кто из баллотировавшихся кандидатов избран на должность или в качестве депутата. В зависимости от того, какая будет использована избирательная система, результаты выборов при одних и тех же итогах голосования могут оказаться совершенно различными. Поэтому политические силы нередко борются между собой за более выгодную для себя избирательную систему.

Мировой практике известны различные способы подсчета голосов и определения результатов выборов, наиболее известными и распространенными из которых являются мажоритарный и пропорциональный. Эти способы в научной, учебной литературе и практике часто называют избирательными системами. Однако, если внимательно к ним присмотреться, выясняется, что это всего лишь математические способы подсчета данных и выведения на их основе общего результата, способы распределения мандатов между кандидатами по результатам выборов.

Вместе с тем, утверждение о том, что мажоритарный и пропорциональный способы не отождествляются с понятием «избирательная система», а связаны лишь с математическими способами подсчета данных по результатам выборов, не делают вопрос о способах подсчета голосов и определении результатов голосования менее важным.

В мировой практике применяются следующие способы подсчета голосов и определения результатов выборов:

- 1) мажоритарный;
- 2) пропорциональный;
- 3) нетрадиционные способы (полупропорциональные);
- 4) смешанный (мажоритарно-пропорциональный).

## § 2. Мажоритарная избирательная система и ее разновидности

Мажоритарная избирательная система, согласно которой избранными считаются лица, получившие большинство голосов, является старейшей из применяемых систем. Она достаточно универсальна: может использоваться при выборах коллегиальных и единоличных органов, допускает разные модификации избирательных округов, соперничество кандидатов и партийных списков. Мажоритарный способ подсчета голосов используется при выборах одного должностного лица (президента, губернатора или кандидата от одного конкретного избирательного округа. Многие страны применяют данную систему для замещения мест во всех выборных органах (Великобритания, США, Франция, Казахстан) либо для избрания отдельных органов (Россия, Италия).

В основе мажоритарной системы лежит принцип большинства, при которой избранным считается тот кандидат, который получил установленное число голосов.

Существуют различные модификации мажоритарной избирательной системы. Наиболее типичные ее разновидности предполагают, как правило, соперничество конкретных кандидатов, представляющих различные политические партии и избирательные объединения, в одномандатных округах. Эта избирательная система выгодна крупным и средним политическим партиям, которые располагают как финансовыми, так и людскими ресурсами для того, чтобы выставить своих кандидатов в большинстве или во всех избирательных округах страны на парламентских выборах.

Одной из разновидностей рассматриваемой системы – мажоритарная система относительного большинства. Избранным считается тот кандидат, который в округе набрал больше голосов, чем его соперники. Особенности такого способа: не устанавливается обязательный минимум явки избирателей для признания выборов состоявшимися; нет необходимости проводить второй тур выборов, что является достаточно экономичным; он прост для понимания избирателей; депутат может избираться «меньшинством» голосов избирателей; практически теряются голоса, поданные за двух кандидатов (применяется более чем в 40 странах мира, в основном англоязычных странах – США, Великобритании, Индии и др.).

Другая разновидность – мажоритарная система абсолютного большинства – избранным считается тот кандидат, который наберет более половины голосов избирателей (50% + 1 голос). Особенности мажоритарного способа абсолютного большинства заключается в следующем: в качестве базы для подсчета голосов может выступать либо общее число голосов избирателей, принявших участие в голосовании, либо число голосов избирателей, признанных действительными; если никто из кандидатов не наберет необходимого абсолютного большинства проводится 2 тур, в котором, как правило, участвует 2 кандидата, набравшие наибольшее число голосов в 1 туре; победителей во 2 туре считается тот кандидат, который наберет относительное большинство голосов; данный способ может предусматривать обязательный кворум, то есть, чтобы выборы считались состоявшимися, необходимо участие в голосовании определенного

процента избирателей (20 %, 25 %, 50 % от всех зарегистрированных избирателей); выборы часто оказываются нерезультативными (этот способ применяется достаточно часто для избрания президента - Франция, Россия, Казахстан во многих странах Европы).

При системе абсолютного большинства, чем больше в избирательном округе кандидатов, тем меньше вероятность, что кто-то из них получит абсолютное большинство голосов. Поэтому выборы по такой системе часто оказываются нерезультативными. Избежать этого можно различными способами.

Наиболее распространенным из них является второй тур выборов или повторное голосование. При этом достаточно набрать относительное большинство голосов. К примеру, согласно п. 4 ст. 77 Федерального закона РФ «О выборах Президента Российской Федерации» по итогам повторного голосования избранным на должность Президента РФ считается зарегистрированный кандидат, получивший при голосовании большее число голосов избирателей, принявших участие в голосовании, по отношению к числу голосов избирателей, поданных за другого зарегистрированного кандидата, при условии, что число голосов избирателей, поданных за зарегистрированного кандидата, набравшего большее число голосов избирателей, больше числа голосов избирателей, поданных против всех кандидатов.

Достоинство данной системы по сравнению с системой относительного большинства заключается в том, что избранными считаются кандидаты, поддержанные действительным большинством проголосовавших избирателей, хотя бы это большинство составляло один голос.

Недостатком данной системы является то, что пропадают голоса, поданные против победивших кандидатов. При этой системе весьма вероятно, что партия, кандидаты которой по стране собрали большинство голосов, получит меньшинство парламентских мандатов. Это может произойти в случае, если избиратели, голосующие за такую партию, окажутся сосредоточенными в небольшом числе избирательных округов, а избиратели партии меньшинства, напротив, добьются хотя бы даже ничтожного, но преимущества в большинстве избирательных округов.

Третьей, достаточно редкой разновидностью является мажоритарная система квалифицированного большинства, в соответствии с которой кандидат должен набрать установленное число голосов (2/3 голосов). Квалифицированное большинство голосов устанавливается законом и во всяком случае превышает большинство абсолютное. Мажоритарный способ квалифицированного большинства – дорогой способ и часто нерезультативный (применяется достаточно редко, например, в Италии). В России такая разновидность мажоритарной системы не применяется.

### **§ 3. Пропорциональная избирательная система и ее разновидности**

Пропорциональная система предполагает соперничество между списками различных избирательных объединений (политических партий) в многомандатном округе и установление определенной пропорции между количеством голосов избирателей, отданных за конкретное избирательное объединение (партию)

и количеством полученных ими мест в представительном органе, что позволяет свести до минимума потерю голосов избирателей и обеспечить более широкое представительство политических партий и объединений.

Пропорциональная система может применяться только в многомандатных избирательных округах, причем, чем крупнее округ, тем большая степень пропорциональности может быть достигнута. Наилучший результат достигается, если вся страна представляет собой единый избирательный округ. На основе такой системы в России 450 депутатов Государственной Думы избираются по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за федеральные списки кандидатов в депутаты, выдвинутые политическими партиями, избирательными блоками.

Тем не менее, если для выборов по пропорциональной системе образуются избирательные округа, то эти округа очень большие и от каждого обычно избираются многие десятки депутатов. Конечно, в избирательном бюллетене печатается не весь список кандидатов от каждой партии или блока партий, а лишь название списка и или его графический символ и фамилии нескольких лидеров. Составляется же список партийным руководством, и избиратель может даже не знать и часто не знает многих кандидатов от поддерживаемой им партии.

Пропорциональная избирательная система гарантирует представительство даже для относительно мелких партий, что при парламентарной или смешанной форме правления создает сложные проблемы при формировании правительства и в дальнейшем, в ходе его деятельности.

Однако пропорциональная система имеет не только плюсы, но и минусы. К числу последних относится, во-первых, то обстоятельство, что голосование при пропорциональной системе проводится по многомандатным избирательным округам, в которых соперничают списки кандидатов, выдвинутые политическими партиями и движениями, следовательно, избиратель должен выбирать не между персонами, как при мажоритарной системе (хотя и при ней практически для избирателя зачастую больше значима партия, нежели личность кандидата, ею выдвинутого), а между партиями (движениями) и голосовать за список кандидатов, из которого ему известны в лучшем случае несколько лидеров. Правда, с другой стороны, руководство партии (движения) может таким образом наряду с громогласными ораторами провести в парламент неизвестных широкой публике людей, которые, будучи профессионалами в различных сферах, в состоянии компетентно участвовать в разработке законов и контроле за деятельностью исполнительной власти.

Во-вторых, неограниченное использование пропорциональной системы может привести к появлению в палате множества мелких фракций, объединенных вокруг маловлиятельных, но амбициозных лидеров, которые, не будучи способны к конструктивному сотрудничеству, путем обструкции препятствуют принятию необходимых для страны или соответствующего регионального общества решений.

Чтобы избежать нежелательной политической дробности парламентских палат, которая порождается пропорциональной системой выборов, в ряде стран введен так называемый заградительный пункт, то есть установлен минималь-

ный процент голосов, которые должен собрать партийный список кандидатов для участие в пропорциональном распределении мандатов. Так, согласно п. 3 ст. 84 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы...» к распределению депутатских мандатов допускаются зарегистрированные федеральные списки кандидатов, каждый из которых получил 5 и более процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании по федеральному избирательному округу, при условии, что таких списков было не менее трех.

Пропорциональный способ распределения мандатов является достаточно распространенным и применяется, например, в Германии, Венгрии, России, Болгарии, Израиле, Испании, Украине и других странах.

Наряду с пропорциональным способом в некоторых странах применяются нетрадиционные способы (полупропорциональные), например, система единственного непередаваемого голоса (ограниченный вотум), кумулятивный вотум, система единственного передаваемого голоса, преференциальное голосование, панаширование.

*Ограниченный вотум (система единственного непередаваемого голоса)* – каждый избиратель в многомандатном округе голосует только за одного кандидата, а победителями становятся несколько кандидатов, набравших друг за другом наибольшее число голосов.

*Кумулятивный вотум* – в многомандатном округе избиратель имеет столько же голосов, сколько разыгрывается мандатов, он может распорядиться своими голосами по своему усмотрению (например, отдать свои 3 голоса по одному каждому кандидату, отдать все 3 своих голоса одному кандидату или иначе).

*Система единственного передаваемого голоса* применяется в многомандатных избирательных округах, когда избиратель имеет несколько голосов, но использует их как один передаваемый голос. Избиратель, имея 3 голоса, присваивает места кандидатам, согласно своим предпочтениям. Подсчет голосов проходит несколько раз. Сначала распределяются первые места-голоса, и т.д.

*Преференциальное голосование* – избиратель голосует как за партийный список, так и за конкретных кандидатов данного списка, тем самым влияя на расстановку кандидатов внутри списка и очередность получения ими депутатских мандатов.

*Панаширование* – возможность голосовать за кандидатов из разных партийных списков или самому дополнительно вписывать в бюллетень фамилии новых кандидатов.

При применении пропорционального способа распределения депутатских мандатов также используются такие методы как:

- метод избирательной квоты (квота Хэра, квота Гогенбах-Бишофа, система наибольшей средней);
- метод делителей (метод д'Ондта, метод Импералли, метод Сент-Лагюэ, датский метод).



положение продиктовано некритическим использованием общего понятия юридической процессуальной формы, отсутствием единого методологического подхода к оценке содержания и видов юридического процесса. Юридическая наука и практика весьма широко оперируют такой правовой категорией, как процесс<sup>80</sup>.

Следует согласиться со специалистами в этой области Ю.И.Мельниковым и Ю.Д. Рудкиным, утверждающими, что в общетеоретическом плане вполне возможна выработка единого понятия юридического процесса, отражающего типичные черты различных видов юридических процедур<sup>81</sup>. Общими свойствами всех видов юридического процесса можно обозначить следующие характеристики процессуальной формы. Во-первых, процесс есть юридическое выражение государственно-властной деятельности. Соответственно этому он не может существовать и развиваться без надлежащих субъектов государственной и муниципальной власти. В свою очередь, для них процессуальная форма является, как правило, категорическим условием реализации предоставленной в той или иной сфере компетенции, разрешения многочисленных конкретных дел, составляющих основную массу их практической работы. Во-вторых, процесс отражает динамику деятельности соответствующих государственных (муниципальных) органов и иных субъектов, вследствие чего ему свойственна стадийность, т. е. наличие этапов, последовательно сменяющих друг друга, в пределах которых должны быть совершены надлежащие процессуальные действия. Протяженность процесса обуславливает также существенное значение фактора времени в качестве неотъемлемой составной части его юридической характеристики, предполагающей детальное регулирование сроков осуществления процессуальных действий и процедур. В-третьих, отличительная особенность процесса заключается в том, что как юридическая деятельность он направлен на достижение определенного правового эффекта. Поэтому каждый вид процесса имеет целью достижение юридического результата, оформленного в виде конкретного акта, - приговора суда, решения избирательной комиссии о результатах выборов, постановления органа исполнительной власти об установлении карантина и т. д., поскольку социальное назначение процесса - обеспечить надлежащее претворение в жизнь предписаний материальных норм российского права. В-четвертых, будучи и по содержанию, и по результатам деятельностью юридической, процесс не мыслим без специального правового регулирования всех его сторон, которое достигается с помощью особых процессуальных норм, предусматривающих детальные юридические процедуры действий всех его участников. В своей совокупности именно эти свойства раскрывают содержание процесса как юридической категории, определяют его роль и значение в механизме правового регулирования общественных отношений. Вместе с тем, они не гарантируют единого унифицированного выхода на определение сущно-

---

<sup>80</sup> Галаган И.А. Проблема общего юридического процесса в советской правовой науке // Процессуальные нормы и отношения в советском праве (в «непроцессуальных» отраслях). - Воронеж, 1985. - С. 13.

<sup>81</sup> Мельников Ю.И., Рудкин Ю. Д. О процессуальном в юридической деятельности // Юридическая деятельность: сущность, структура, виды. - Ярославль, 1999. - С. 69–70.

сти и содержания юридического процесса в различных сферах правоприменительной практики<sup>82</sup>.

По мнению Н.А. Богдановой, юридический процесс в конституционном праве позволяет акцентировать внимание на механизме действия норм, регулирующих законодательный процесс, процедуре проведения выборов и референдумов, участии различных субъектов в политическом процессе, процессуальном порядке заключения и реализации договоров между Федерацией и ее субъектами, разрешении споров о компетенции и т.п.<sup>83</sup>. Процессуальная сторона данной отрасли права тем самым фактически распадается на ряд относительно самостоятельных процессов, обеспечивающих динамические аспекты применения конституционно-правовых норм в конкретных сферах политико-правовой организации российского общества. Соответственно избирательный процесс выступает самостоятельной юридической формой определенного комплекса государственно-правовых отношений, замыкающихся на обслуживании подготовки и проведения выборов, и является автономным элементом в структуре избирательного и в целом государственного права Российской Федерации.

На основе всего выше изложенного можно сделать вывод о том, что в юридической литературе понятие избирательного процесса раскрывается именно через юридический процесс организации и проведения выборов. Справедливо обращается внимание и на то, что избирательный процесс является технологической инфраструктурой и формой реализации конституционных принципов организации периодических свободных выборов и обеспечения избирательных прав человека и гражданина в рамках предусмотренной законом последовательности совершения комплекса избирательных действий и процедур, а организация и проведение выборов осуществляется в рамках избирательной кампании, как основного временного фактора совершения избирательных действий и выполнения избирательных процедур, обеспечивающих реализацию политического права граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления<sup>84</sup>.

Среди отличительных черт избирательного процесса называются его опора на основы конституционного строя Российской Федерации, юридическая нормированность действий участников процесса организации и проведения выборов, логическая последовательность образующих его стадий. Исходя из этих соображений, ученый Е.Н. Хрусталеv характеризует избирательный процесс как «урегулированную нормативно-правовыми актами и иными социальными нормами деятельность участников избирательного процесса, состоящую из взаимосвязанных и построенных в логической последовательности стадий,

---

<sup>82</sup> Подроб. об этом см.: Сорокин В.Д. Семь лекций по административному праву. Административный процесс и административно-процессуальное право. - СПб., 1998. С. 27–29.

<sup>83</sup> Богданова Н.А. Новая концепция преподавания конституционного права // Государство и право. 2004. № 5. С. 17.

<sup>84</sup> Дмитриев Ю.А., Израелян В.Б. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. - Ростов-на-Дону: Изд-во «Феникс», 2004. С. 255–256.

опирающуюся на демократические принципы российского избирательного права и направленную на придание выборам легитимного характера»<sup>85</sup>.

По мнению исследователей Ю.А. Веденеева и В.И. Лысенко, избирательный процесс - это технологическая инфраструктура и форма реализации конституционных принципов организации периодических и свободных выборов и обеспечения прав граждан избирать и быть избранными. Он отражает технологию участия избирателей в осуществлении власти, выражает динамику и структуру участия граждан в реализации властных начал. Акцентируя внимание на этой стороне избирательного процесса, названные авторы подчеркивают политико-правовую составляющую данного явления<sup>86</sup>. Ученые В.Д. Первалов и А.А. Югов выборным процессом называют поэтапную, регламентированную по времени деятельность участников выборов, целью которой является обеспечение рациональной организации выборов и объективных результатов голосования в строго установленной технологической последовательности и предписанными законом средствами и способами<sup>87</sup>.

Если отойти от определений с философской подоплекой, то и в теории, и в законодательстве, и в практике проведения электоральных кампаний избирательный процесс недвусмысленно связывается с порядком организации и проведения выборов, что не вызывает принципиальных возражений. Вместе с тем, представляется предпочтительным определять избирательный процесс не через деятельность компетентных субъектов, а как систему организационно взаимосвязанных и реализуемых в установленном последовательности отношений, опосредующих подготовку и проведение выборов. В этом случае избирательный процесс выступает в качестве естественного необходимого условия осуществления участниками избирательных кампаний принадлежащих им электоральных правомочий и обеспечивает соответствие процедурных аспектов организации и проведения выборов целям и задачам демократического и справедливого формирования представительных основ народовластия. Исследователь С.С. Алексеев отмечает, что для правового регулирования характерно осуществление его в плоскостях не только статического, но и «динамического опосредования общественных отношений»<sup>88</sup>. Последнее же проявляется «в воздействии права на общественные отношения путем оформления их движения (динамики)»<sup>89</sup>. Соответственно избирательный процесс представляет собой совокупность отношений, отражающих определенную последовательность их развития в рамках избирательной кампании, обеспечивающих динамику электоральных прав российских граждан, складывающихся на основе реализации юридических процедур, которые закреплены в законодательстве о выборах. Определение избирательного процесса через систему отношений, опосредую-

---

<sup>85</sup> Хрусталев Е. Н. Избирательный процесс в России: Понятие и стадии. – М., 2001. С. 35.

<sup>86</sup> Избирательное право и избирательный процесс: Учебник для вузов / Под ред. А.В. Иванченко. С. 255-256; Веденеев Ю.А., Лысенко, В.И. Избирательный процесс в Российской Федерации: политико-правовые и технические аспекты // Государство и право. 1997, № 8.

<sup>87</sup> Первалов В.Д., Югов А.А. Указ. соч. С. 10

<sup>88</sup> Алексеев С. С. Общая теория права: В 2 т. Т. 1. - М., 2003. С. 290.

<sup>89</sup> Там же. С. 193.

щих динамику электоральных кампаний, не только отвечает интересам комплексного и всестороннего охвата этого многомерного по своему содержанию политико-правового явления, но и позволяет более четко определить его соотношение с избирательными процедурами и формами.

Избирательный процесс, как юридический процесс подготовки и проведения выборов имеет достаточно сложную структуру. Стадии избирательного процесса занимают одно из центральных мест в его юридической инфраструктуре, непосредственно обеспечивая динамику развития электоральных отношений. Это не означает, что все содержание процесса организации и проведения выборов может быть полностью охарактеризовано только через призму его стадийности.

Для всестороннего отражения внутреннего строения избирательного процесса необходимо различать его субъектный, технологический и институциональный (стадийный) компоненты.

*Субъектный компонент избирательного процесса* охватывает собой участников избирательной кампании, которые вследствие наделения их процессуальными правами и обязанностями выступают в качестве субъектов избирательного процесса. Без них существование электоральных отношений, включая и процессуальные, попросту не мыслимо. Не случайно Ю.А. Веденеев отмечает, что все многообразие образующих процесс организации и проведения выборов действий предстает, как юридический каталог «категорий и событий, выраженных в форме взаимокорреспондирующих прав и обязанностей, полномочий и ответственности участников избирательного процесса»<sup>90</sup>. Именно в конкретных правах и обязанностях, которыми наделяются субъекты избирательного процесса, находят специфическое содержательное наполнение как избирательного процесса в целом, так и отдельных составляющих его стадий.

Вопрос о соотношении субъектов избирательного процесса и субъектов избирательного права не подвергался специальному рассмотрению в научной литературе. Нередко между ними совершенно не проводится никаких различий. Поскольку избирательное право испытывает на себе явное доминирование процессуальных норм, такая постановка вопроса о соотношении субъектов избирательного права и процесса выглядит вполне логичной. Однако статус участников электоральных отношений в качестве субъектов процессуальной деятельности с необходимостью предполагает, во-первых, наличие у них процессуальных прав и обязанностей и, во-вторых, юридическую привязку их реализации к определенным избирательным действиям, этапам или стадиям. В этой связи несомненный интерес представляет типология субъектов избирательного процесса, согласно которой все они могут быть подразделены на нормоучредительных участников, инициаторов, организаторов, непосредственных участников, гарантов и других участников избирательного процесса. Представляется, что дальнейшее развитие электорального законодательства повлечет за собой появление новых субъектов избирательного процесса и еще более ощутимую дифферен-

---

<sup>90</sup> Веденеев Ю.А. Новое избирательное право // Очерки по истории выборов и избирательного права. - Калуга; М., 2002. С. 306.

циацию существующих, что потребует самого пристального внимания к юридической регламентации состава участников избирательных кампаний, скрупулезному закреплению их процедурных прав и обязанностей.

*Технологический компонент избирательного процесса* включает в себя временные (сроки) и формальные (документы), составляющие юридического режима избирательных кампаний. Избирательные сроки играют исключительно важную роль в осуществлении электоральных прав российских граждан, выступают в качестве одного из основных связующих элементов избирательных действий всех участников подготовки и проведения выборов, определяют последовательность их совершения. Несоблюдение сроков избирательных действий может деформировать весь процесс выборов. Вследствие этого избирательное законодательство чрезвычайно скрупулезно регламентирует временные параметры избирательного процесса, как правило, напрямую связывая возникновение, изменение или прекращение образующих его отношений с конкретными датами (сроками).

*Институциональный компонент избирательного процесса* образуют стадии подготовки и проведения выборов, формирующиеся на основе избирательных действий и этапов. Данные стадии представляют собой определенную совокупность складывающихся в рамках отдельных временных отрезков избирательной кампании отношений, обеспечивающих поступательную реализацию электоральных прав граждан и иных участников избирательного процесса<sup>91</sup>.

Таким образом, проанализировав ряд подходов к определению «избирательного процесса» таких ученых как И.А. Галаган, Ю.И. Мельников, Ю.Д. Рудкин, Н.А. Богданова и других, представляется возможным понимать под *ἐξελιχθῆσάντων τῶν ἐπιλογῶν* совокупность правовых норм, регулирующих порядок организации и проведения выборов органов государственной власти и местного самоуправления; подведение итогов выборов и их легитимацию.

Характерной чертой избирательного процесса является его стадийность. В научной литературе отсутствует единое мнение относительно состава стадий избирательного процесса и их наименования. Необходимо отметить, что их деление носит условный характер, поскольку они тесно взаимосвязаны и взаимообусловлены. Являясь правовыми институтами, стадии избирательного процесса представляют собой динамическую, относительно замкнутую совокупность закрепленных действующим законодательством способов, методов, норм, выражающих строгое и неуклонное осуществление процедурно-процессуальных требований.

---

<sup>91</sup> Туманова Л.В., Туманов М.А. Избирательный процесс в РФ: социологические и политико-правовые аспекты. - М, 2004. С. 58-59.



считается в качестве политического ресурса избирательной кампании, неадекватное или неэффективное использование которого существенно ограничивает потенциальные возможности конкретных участников избирательного процесса. Избирательными комиссиями с учетом уровня и вида выборов составляется и утверждается основанный на соответствующем законе о выборах календарный план мероприятий по подготовке и проведению выборов. Избирательный календарь фактически и юридически регламентирует сроки осуществления отдельных избирательных действий и процедур на той или иной стадии избирательного процесса.

Наряду с технологическими компонентами (сроки, финансирование) собственно структурными элементами основных стадий избирательного процесса являются избирательные процедуры и избирательные действия. Избирательные процедуры - это конкретный порядок совершения предусмотренных избирательным законодательством совокупности действий, принятия соответствующими избирательными комиссиями решений, которые обеспечивают реализацию избирательных прав участников выборов на соответствующих стадиях избирательного процесса.

Избирательные действия по характеру своего включения в структуры избирательной процедуры и стадии избирательного процесса являются их первичной организационно-правовой клеточкой, обеспечивая в ходе выборов их динамичное развертывание и завершение<sup>95</sup>.

В избирательном законодательстве в рамках большинства стадий избирательного процесса закрепляются как требования для совершения избирательных действий, так и определенные организационно-правовые гарантии в виде обязательных и факультативных избирательных процедур, которые с учетом соблюдения соответствующих сроков их выполнения в совокупности обеспечивают функциональную завершенность соответствующей стадии избирательного процесса, переход от одной стадии к другой, вплоть до последней - определения и опубликования результатов выборов.

Обязательные и (или) факультативные избирательные процедуры, а также их сочетание на различных стадиях избирательного процесса закрепляются по-разному, при этом в случаях, предусмотренных законом, факультативная избирательная процедура может стать обязательной. Требования, предъявляемые к структурным элементам стадии избирательного процесса, выражаются в необходимости соблюдения сроков совершения избирательных действий, выполнения избирательных процедур и продолжительности стадии избирательного процесса и определенных количественных соотношений показателей избирательного процесса. При невыполнении основного процедурного варианта в действие вводится дополнительный процедурный вариант, обеспечивающий выполнение избирательной процедуры в целом в установленные законом сроки.

Избирательное законодательство представляет собой каталог юридически определенных избирательных действий и процедур, гарантий и условий их

---

<sup>95</sup> Избирательное и референдумное право Российской Федерации: Учебно-практическое пособие / Пылин В.В. - С.-Пб.; Юрид. центр Пресс, 2003. С. 301.

осуществления, которые с учетом соблюдения сроков их выполнения обеспечивают в совокупности переход от одной стадии избирательного процесса к последующим, вплоть до опубликования официальных результатов выборов в средствах массовой информации. Юридический режим выполнения избирательных процедур и действий выражается в конкретных правах и обязанностях, которыми наделяются участники избирательного процесса на той или иной его стадии и соблюдении предусмотренных законом сроков и правил их осуществления. Выполненные с нарушением требований закона избирательные действия и процедуры являются юридически ничтожными, не имеют юридической силы и, следовательно, не порождают позитивных юридических последствий<sup>96</sup>.

Итак рассмотрим подробнее стадии избирательного процесса.

#### Назначение выборов.

Одной из основных стадий избирательного процесса, обеспечивающей периодичность проведения выборов соответствующего уровня, является порядок назначения выборов уполномоченными на то органами или должностными лицами, а также порядок ротации состава депутатов представительных органов государственной власти. Конституция РФ закрепляет порядок назначения выборов только в федеральные органы государственной власти, порядок назначения региональных и муниципальных выборов закрепляется в конституциях, законах субъектов Российской Федерации, уставах муниципальных образований.

Выборы органов или выборных лиц являются обязательными и проводятся в сроки, установленные Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, конституциями, уставами, законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований. Выборы назначает уполномоченный на то орган или должностное лицо в соответствии со сроками, установленными указанными нормативными правовыми актами<sup>97</sup>.

В целом в федеральном и региональном избирательном законодательстве закреплено несколько основных моделей регулирования порядка назначения выборов соответствующего уровня и видов. Так, в рамках одной из них выборы соответствующего уровня назначаются законодательным органом либо исполнительным органом государственной власти, представительным органом местного самоуправления либо выборным должностным лицом муниципального образования. В рамках других моделей выборы в случаях, предусмотренных законами, проводятся Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, избирательной комиссией субъекта Российской Федерации либо дата проведения региональных и муниципальных выборов назначается в судебном порядке и выборы проводит временная избирательная комиссия<sup>98</sup>.

---

<sup>96</sup> Лисицын А.В. К вопросу о понятии избирательного процесса в Российской Федерации // Вестник Южно-Уральского государственного университета. - Челябинск; Изд-во ЮУрГУ, 2001. - № 8: Вып. 1. С.111-112.

<sup>97</sup> Там же, С. 114-115.

<sup>98</sup> Лисицын А.В. К вопросу о понятии избирательного процесса в Российской Федерации // Вестник Южно-Уральского государственного университета. - Челябинск; Изд-во ЮУрГУ, 2001. - № 8: Вып. 1. С. 122-136.

Порядок назначения выборов в федеральные органы государственной власти включает порядок назначения общих и досрочных выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и Президента Российской Федерации. В соответствии с Конституцией РФ (п. "а" ст. 84, ч. 2 ст. 96), ст. 6 Федерального закона от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" выборы депутатов Государственной Думы нового созыва назначаются Президентом Российской Федерации. Решение о назначении выборов должно быть принято не ранее чем за 110 дней и не позднее, чем за 90 дней до дня голосования. Днем голосования является первое воскресенье месяца, в котором истекает конституционный срок, на который была избрана Государственная Дума предыдущего созыва. Конституционный срок, на который избирается Государственная Дума, исчисляется со дня ее избрания – день голосования. Решение о назначении выборов подлежит официальному опубликованию в средствах массовой информации не позднее чем через пять дней со дня его принятия.

В соответствии с Конституцией РФ (п. "д" ст. 102) и ст. 5 Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» выборы Президента Российской Федерации назначает Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Решение о назначении выборов должно быть принято не ранее чем за 100 дней и не позднее, чем за 90 дней до дня голосования. Днем голосования на выборах Президента Российской Федерации является второе воскресенье месяца, в котором проводилось голосование на предыдущих общих выборах Президента Российской Федерации и в котором четыре года тому назад был избран Президент Российской Федерации.

Законодательное регулирование порядка назначения и проведения выборов депутатов законодательных органов, глав исполнительных органов государственной власти в субъектах Российской Федерации, хотя и основывается на положениях «рамочного» федерального избирательного законодательства, тем не менее, по ряду своих аспектов отличается; при этом в некоторых законах содержатся положения о порядке назначения первых и последующих выборов.

#### Составление списков избирателей.

При проведении выборов в целях реализации прав избирателей, ознакомления их с данными о себе, а также в целях проведения голосования соответствующими избирательными комиссиями составляются списки избирателей на основании сведений, полученных с использованием государственной системы регистрации (учета) избирателей.

Порядок составления списков избирателей устанавливается Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», федеральными конституционными законами, иными федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований.

В списки избирателей на избирательных участках включаются граждане Российской Федерации, обладающие на день проведения голосования активным избирательным правом. На выборах в органы местного самоуправления в списки избирателей в соответствии с международными договорами Российской

Федерации и соответствующими им федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации включаются иностранные граждане, которые достигли возраста 18 лет, не признаны судом недееспособными, не содержатся в местах лишения свободы по приговору суда и которые постоянно или преимущественно проживают на территории муниципального образования, где проводятся выборы.

Основанием для включения гражданина Российской Федерации в список избирателей на конкретном избирательном участке является факт его постоянного или преимущественного, а в случаях, предусмотренных федеральным законодательством или законодательством субъектов Российской Федерации, также временного проживания на территории этого участка<sup>99</sup>.

Военнослужащие, проходящие военную службу по призыву в воинских частях, военных организациях и учреждениях, которые расположены на территории соответствующего муниципального образования, если эти военнослужащие до призыва на военную службу постоянно или преимущественно не проживали на территории данного муниципального образования, при проведении выборов в органы местного самоуправления не включаются в списки избирателей и не учитываются при определении числа избирателей на указанных выборах.

Список избирателей составляется соответствующей избирательной комиссией, в том числе с использованием государственной автоматизированной информационной системы, отдельно по каждому избирательному участку на основании сведений, представляемых по установленной форме уполномоченными на то органами или должностным лицом местного самоуправления, командиром воинской части.

Гражданин Российской Федерации, обладающий активным избирательным правом, находящийся в день голосования на выборах в федеральные органы государственной власти за пределами территории Российской Федерации и не имевший возможности получить открепительное удостоверение или проголосовать досрочно, включается соответствующей участковой избирательной комиссией в список избирателей при его явке в день голосования в помещение участковой избирательной комиссии для голосования.

Гражданин Российской Федерации включается в список избирателей только на одном избирательном участке, участке референдума.

Список избирателей составляется в двух экземплярах. Сведения об избирателях, включаемые в список избирателей, располагаются в алфавитном или ином порядке (по населенным пунктам, улицам, домам, по адресам избирателей). В списке указываются фамилия, имя, отчество, год рождения, адрес места проживания избирателя. Список избирателей подписывается председателем и секретарем территориальной избирательной комиссии либо окружной избирательной комиссии, а после передачи указанного списка в участковую избирательную комиссию - также председателем и секретарем участковой избира-

---

<sup>99</sup> Хрусталева Е.Н. Избирательный процесс в России: Понятие и стадии // Правоведение. - С.-Пб.; Изд-во С.-Петербург. ун-та, 2007. № 2. С. 32-35.

тельной комиссии. На избирательных участках, образованных на территории воинской части, список избирателей подписывается председателем и секретарем участковой избирательной комиссии. Список избирателей заверяется печатями соответственно территориальной (окружной) и участковой избирательных комиссий.

Соответствующая территориальная (окружная) избирательная комиссия передает по акту участковым избирательным комиссиям, комиссиям референдума списки избирателей конкретного избирательного участка не позднее, чем за 25 дней до дня голосования.

Участковая избирательная комиссия уточняет список избирателей и представляет его для всеобщего ознакомления и дополнительного уточнения не позднее, чем за 20 дней до дня голосования. Вносить какие-либо изменения в списки избирателей после окончания голосования и начала подсчета голосов избирателей запрещается.

#### Образования избирательных округов и избирательных участков.

Для проведения выборов образуются избирательные округа на основании данных о численности избирателей, зарегистрированных на соответствующей территории, которые предоставляются соответственно уровню выборов исполнительными органами государственной власти или органами местного самоуправления, а также командирами воинских частей. Соответствующая избирательная комиссия не позднее, чем за 80 дней до дня голосования определяет схему образования избирательных округов, в которой обозначены их границы, перечень административно-территориальных единиц, входящих в каждый избирательный округ, номер и центр каждого избирательного округа, число избирателей в каждом избирательном округе. Соответствующий представительный орган государственной власти, орган местного самоуправления утверждает схему образования избирательных округов не позднее, чем за 20 дней до дня голосования.

Публикация схемы образованных избирательных округов, включая ее графическое изображение, осуществляется соответствующим представительным органом государственной власти, органом местного самоуправления не позднее чем через пять дней после ее утверждения.

Для проведения голосования и подсчета голосов избирателей образуются избирательные участки, которые образуются главой муниципального образования по согласованию с избирательными комиссиями на основании данных о численности избирателей, зарегистрированных на территории избирательного участка, из расчета не более чем 3 тысячи избирателей на каждом участке не позднее, чем за 45 дней до дня голосования на выборах.

Избирательные участки для граждан Российской Федерации, находящихся на территориях иностранных государств, образуют руководители дипломатических представительств или консульских учреждений Российской Федерации на территории страны их пребывания. Требование о числе избирателей на каждом избирательном участке может не применяться при образовании избирательных участков за пределами территории Российской Федерации.

Границы избирательных участков не должны пересекать границы избирательных округов.

В местах временного пребывания избирателей (больницах, санаториях, домах отдыха), в труднодоступных и отдаленных местностях, на судах, находящихся в день выборов в плавании, и на полярных станциях могут образовываться избирательные участки; такие избирательные участки входят в избирательные округа по месту их расположения или по месту приписки судна.

Военнослужащие голосуют на общих избирательных участках.

Списки избирательных участков с указанием их границ и номеров, мест нахождения участковых избирательных комиссий и помещений для голосования должны быть опубликованы главой муниципального образования не позднее, чем за 40 дней до дня выборов.

#### Формирование избирательных комиссий.

В основу формирования избирательных комиссий всех уровней положено обеспечение их независимого статуса. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации состоит из 15 членов, из которых: пять членов ЦИК - назначаются Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации из числа кандидатур, предложенных фракциями в Государственной Думе, иными депутатскими объединениями, а также депутатами Государственной Думы; пять членов ЦИК - назначаются Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации из числа кандидатур, предлагаемых законодательными и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации; пять - Президентом РФ. Срок полномочий Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (ЦИК) 5 лет.

Порядок формирования избирательных комиссий субъектов Российской Федерации претерпел существенные изменения в ходе совершенствования избирательной системы в Российской Федерации. В Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» (1994 г.) формирование избирательных комиссий субъектов Российской Федерации осуществлялось законодательными и исполнительными органами государственной власти субъектов Федерации. Но это привело к тому, что нарушался принцип формирования комиссий - паритетная основа. В ряде регионов избирательные комиссии на две трети состояли из членов, назначенных законодательным органом, что подрывало принцип независимости комиссии<sup>100</sup>.

В Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (1997 г.) указанное противоречие было устранено: согласно статье 23 формирование избирательных комиссий субъектов Российской Федерации осуществлялось двумя ветвями государственной власти. При этом половина членов комиссии назначалась законодательным органом, а другая половина - исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации. Однако, такая ситуа-

---

<sup>100</sup> Защита избирательных прав граждан в Российской Федерации: Монография / Матейкович М.С.. - М.; Изд-во МГУ, 2003. С. 171.

ция также предполагала зависимость избирательных комиссий от органов власти субъектов федерации<sup>101</sup>.

В ст. 22 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» предусмотрено, что избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, избирательные комиссии муниципальных образований, окружные избирательные комиссии, территориальные, участковые комиссии формируются на основе предложений политических партий, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, законодательном (представительном) органе государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации, иных общественных объединений.

Такая система образования избирательных комиссий субъектов федерации создает относительные условия независимости избирательных комиссий.

#### Выдвижение, сбор подписей и регистрация кандидатов.

Реализация пассивного избирательного права, которым обладает согласно закону определенное лицо, начинается с процедуры выдвижения кандидатов. Это ключевой момент в избирательной кампании, в значительной степени определяющий весь ее дальнейший ход. Важнейший вопрос здесь - о субъектах права выдвижения кандидатов<sup>102</sup>.

Статья 32 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» закрепляет право выдвижения кандидатов.

Граждане Российской Федерации, обладающие пассивным избирательным правом, могут быть выдвинуты кандидатами непосредственно либо в составе списка кандидатов в соответствии с Федеральным законом, иным законом путем самовыдвижения, выдвижения избирательным объединением для регистрации в кандидаты на выборах Президента Российской Федерации, на выборах депутатов Государственной Думы Российской Федерации выдвигать кандидаты могут только политические партии.

Если конституцией, уставом, законом субъекта Российской Федерации предусмотрено, что в законодательном органе государственной власти субъекта Российской Федерации, представительном органе муниципального образования все депутатские мандаты распределяются между списками кандидатов пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов, законом субъекта Российской Федерации должны быть предусмотрены гарантии реализации права граждан Российской Федерации, не являющихся членами избирательных объединений, быть избранными депутатами соответ-

---

<sup>101</sup> Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 14.06.2011) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ // Российская газета, 15.06.2002; Федеральный закон от 11.07.2001. № 95-ФЗ (ред. от 05.04.2011) «О политических партиях» // Российская газета, 14.7.2001.

<sup>102</sup> Покровский Е.А. Проблемы реализации избирательного процесса в регионе Российской Федерации как источник конфликтности // Правоведение. - М.; Изд-во С.-Петербург. ун-та, 1999. № 1. С. 244-247.

венно этого законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, представительного органа муниципального образования<sup>103</sup>.

Гражданин Российской Федерации, замещавший должность Президента Российской Федерации и досрочно прекративший исполнение полномочий Президента Российской Федерации в случае отставки, стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия или от решения от должности, не может быть выдвинут кандидатом на выборах, назначенных в связи с указанными обстоятельствами.

Гражданин Российской Федерации, замещавший должность главы муниципального образования и ушедший с указанной должности в отставку по собственному желанию, в том числе в связи с избранием его депутатом либо на иную выборную должность, замещение которой несовместимо со статусом главы муниципального образования, либо отрешенный от должности главы муниципального образования высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации, не может быть выдвинут кандидатом на выборах, назначенных в связи с указанными обстоятельствами<sup>104</sup>.

При проведении повторных и дополнительных выборов для замещения вакантного депутатского мандата в действующем законодательном органе государственной власти, представительном органе муниципального образования не может быть выдвинуто кандидатом лицо, являющееся депутатом (членом) этого органа.

Не может быть выдвинут кандидатом гражданин Российской Федерации, не обладающий пассивным избирательным правом на соответствующих выборах.

Кандидат не может дать согласие на выдвижение на одних и тех же выборах более чем одному инициатору выдвижения<sup>105</sup>.

На основании статьи 33 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» о выдвижении кандидата, списка кандидатов в соответствующую избирательную комиссию представляется письменное уведомление.

Кандидат считается выдвинутым, приобретает права и обязанности кандидата после поступления в соответствующую избирательную комиссию уведомления, указанного в пункте 1 статьи 33 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», и представляемого вместе с уведомлением заявления в письменной форме выдвинутого лица о согласии баллотироваться по соответствующему избирательному округу с обязательством в случае его избрания прекратить деятельность, несовместимую со статусом депутата или с замещением иной выборной должности. Если кандидат

---

<sup>103</sup> Покровский Е.А. Проблемы реализации избирательного процесса в регионе Российской Федерации как источник конфликтности // Правоведение. - М.; Изд-во С.-Петербург. ун-та, 1999. № 1. С. 250-253.

<sup>104</sup> Там же. С. 258-265.

<sup>105</sup> Там же. С. 262.

является депутатом и осуществляет свои полномочия на непостоянной основе, в заявлении должны быть указаны сведения об этом и наименование соответствующего представительного органа. Кандидат вправе указать в заявлении свою принадлежность не более чем к одной политической партии либо к одному иному общественному объединению, зарегистрированным не позднее, чем за один год до дня голосования в установленном законом порядке, и свой статус в этой политической партии, этом общественном объединении при условии представления вместе с уведомлением и заявлением документа, подтверждающего указанные сведения и официально заверенного постоянно действующим руководящим органом политической партии, иного общественного объединения. Вместе с уведомлением и заявлением кандидат представляет копию паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, а также копии документов, подтверждающих указанные в заявлении сведения об образовании, основном месте работы или службы, о занимаемой должности, а также о том, что кандидат является депутатом.

В случае наличия у кандидата помимо гражданства Российской Федерации гражданства иностранного государства и неснятой и непогашенной судимости в заявлении указываются такие сведения.

Вместе с уведомлением в соответствующую избирательную комиссию должны быть представлены сведения о размере и источниках доходов кандидата, об имуществе, принадлежащем ему на праве собственности (в том числе совместной собственности), о вкладах в банках, ценных бумагах. Если кандидат не имеет имущества, принадлежащего ему на праве собственности, и в течение года, предшествующего году назначения выборов, не получал доходов, это также указывается в заявлении кандидата<sup>106</sup>.

Избирательная комиссия обращается с представлением о проверке достоверности сведений о кандидатах в соответствующие органы, которые обязаны сообщить о результатах проверки этих сведений в течение десяти и двадцати дней. Избирательная комиссия доводит до сведения избирателей сведения о кандидатах, представленные при их выдвижении, в объеме, установленном организующей выборы избирательной комиссией и направляет в средства массовой информации сведения о выявленных фактах недостоверности представленных кандидатами сведений.

Установленный законом период, включающий в себя выдвижение кандидатов, списков кандидатов, а также сбор подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидатов, списков кандидатов либо иные формы поддержки выдвижения, при выборах в федеральные органы государственной власти должен составлять не менее 40 дней (при досрочных выборах - не менее 30 дней), при выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации -

---

<sup>106</sup> Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 14.06.2011) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ // Российская газета, 15.06.2002; Федеральный закон от 11.07.2001. № 95-ФЗ (ред. от 05.04.2011) «О политических партиях» // Российская газета, 14.7.2001.

не менее 30 дней, при выборах в органы местного самоуправления - не менее 20 дней.

Выдвижение кандидатов, списков кандидатов политическими партиями осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 11.07.2001. № 95-ФЗ «О политических партиях». Выдвижение кандидатов, списков кандидатов иными общественными объединениями осуществляется на съездах (конференциях, собраниях) указанных общественных объединений, их региональных или местных отделений тайным голосованием, а также с соблюдением иных требований, предъявляемых федеральным законом к выдвижению кандидатов для политических партий.

Федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление функций в сфере регистрации общественных объединений и политических партий, его территориальные органы составляют список политических партий, иных общественных объединений, имеющих право в соответствии с Федеральным законом от 11.07.2001. № 95-ФЗ «О политических партиях» принимать участие в выборах в качестве избирательных объединений, по состоянию на день официального опубликования решения о назначении выборов и не позднее чем через три дня со дня официального опубликования решения о назначении выборов публикуют указанный список в государственных или муниципальных периодических печатных изданиях и размещают его в сети «Интернет», а также в этот же срок направляют указанный список в избирательную комиссию, организующую выборы<sup>107</sup>.

В случаях и порядке, предусмотренных законом, избирательное объединение вправе представить в соответствующую избирательную комиссию свою эмблему, описание которой содержится в его уставе.

Список кандидатов, выдвинутый избирательным объединением, представляется в избирательную комиссию, организующую выборы, вместе с документами, указанными в пунктах 2 и 3 статьи 33 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Избирательная комиссия в трехдневный срок заверяет список кандидатов, выдвинутый избирательным объединением.

После представления списка кандидатов в избирательную комиссию его состав и порядок размещения в нем кандидатов не могут быть изменены, за исключением изменений, вызванных выбытием кандидатов.

В поддержку кандидатов, выдвинутых в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации<sup>108</sup>, политическими партиями, собираются подписи избирателей.

Если у кандидата имеется судимость, эти сведения должны указываться в подписном листе. В подписном листе также отражаются сведения о наличии у

---

<sup>107</sup> Федеральный закон от 11.07.2001. № 95-ФЗ (ред. от 05.04.2011) «О политических партиях» // Российская газета, 14.7.2001.

<sup>108</sup> Федеральный закон от 18.05.2005 № 51-ФЗ (ред. от 14.06.2011) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 21. Ст. 1919.

кандидата гражданства иностранного государства с указанием наименования соответствующего государства.

С одной стороны, регистрация кандидатов - юридический фактор, открывающий следующий этап избирательной кампании, с другой стороны - организационный. Регистрацию кандидатов следует рассматривать как протяженный во времени процесс проверки избирательными комиссиями соответствия фактического порядка выдвижения кандидатов тому, который установлен законом<sup>109</sup>.

Регистрация кандидатов должна быть строго документирована. Первое, что требует Федеральный закон об основных гарантиях, - наличие необходимого количества подписей избирателей, собранных в поддержку кандидатов. Второе - наличие заявлений кандидатов об их согласии баллотироваться по данному избирательному округу. Третье – протокол заседания партии о выдвижении кандидатов (список кандидатов). Четвертое – декларация о доходах кандидата и членов его семьи.

Регистрация кандидата, списка кандидатов осуществляется на основании статьи 38 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» соответствующей избирательной комиссией при наличии заявления, сведений о размере и об источниках доходов и имуществе, а также при наличии необходимого количества подписей избирателей, собранных в поддержку выдвижения кандидата, списка кандидатов, либо внесенного избирательного залога, либо решения политической партии, выдвинувшей кандидата. Подписи, собранные в поддержку кандидата в обязательном порядке проверяются на подлинность.

В случае выполнения всех требований статьи 38 Федерального закона от 12 июня 2002 г. « 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», кандидат подлежит регистрации соответствующей избирательной комиссией.

#### Предвыборная агитация.

Предвыборная агитация - деятельность граждан Российской Федерации, кандидатов, избирательных объединений и блоков, общественных объединений, имеющая цель побудить или побуждающая избирателей к участию в выборах, а также к голосованию за тех или иных кандидатов. Государство обеспечивает гражданам Российской Федерации, общественным объединениям, политическим партиям при проведении выборов свободное проведение агитации в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Федерации<sup>110</sup>.

Предвыборная агитация может осуществляться через средства массовой информации, путем проведения предвыборных мероприятий, в том числе собраний и встреч с избирателями, публичных предвыборных дебатов и дискуссий,

<sup>109</sup> Масловская М.В. Субъекты избирательного процесса // Государство и право на рубеже веков (материалы Всероссийской конференции): Конституционное и административное право. - М.; Изд-во ИГиП РАН, 2000. С. 78-81.

<sup>110</sup> Избирательное право и процесс в Российской Федерации: Учебное пособие / Дмитриев Ю.А., Израелян В.Б.. - Ростов-на-Дону; Феникс, 2004. С. 601.

митингов, демонстраций, шествий, выпуска и распространения агитационных печатных материалов.

Кандидат, избирательное объединение, избирательный блок имеют право самостоятельно определять форму и характер предвыборной агитации через средства массовой информации. В предвыборной агитации не могут участвовать члены избирательных комиссий, государственные органы, органы местного самоуправления, благотворительные организации, религиозные объединения, должностные лица государственных органов и органов местного самоуправления, военнослужащие при исполнении ими должностных или служебных обязанностей<sup>111</sup>.

Кандидат, избирательное объединение, избирательный блок имеют право на бесплатное предоставление им эфирного времени на каналах государственных и муниципальных телерадиокомпаний осуществляющих телевизионное и радиовещание на территориях соответствующего избирательного округа, на равных основаниях и на основании заключенного с государственной телерадиокомпанией договора получить за плату эфирное время сверх предоставленного бесплатно.

Периодические печатные издания, учредителями которых являются государственные или муниципальные органы, организации, учреждения либо которые финансируются полностью или частично за счет средств бюджета или средств органов местного самоуправления, а также издания, которые имеют льготы по уплате налогов по сравнению с другими изданиями, и распространяются на территории, на которой проводятся выборы, за исключением изданий, учрежденных исключительно для публикации официальных сообщений и материалов, должны выделить печатные площади для материалов, предоставляемых кандидатами и политическими партиями. Все агитационные печатные материалы должны содержать информацию об организациях и лицах, ответственных за их выпуск. Распространение анонимных агитационных материалов запрещается.

Государственные органы и органы местного самоуправления обязаны предоставлять избирательным комиссиям в их пользование помещения, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, для встреч кандидатов и их доверенных лиц с избирателями. Избирательные комиссии обязаны обеспечить равные возможности для всех кандидатов при проведении этих встреч.

При проведении предвыборной агитации не допускаются злоупотребления свободой массовой информации; агитация, возбуждающая социальную, расовую, национальную ненависть и вражду, призывы к захвату власти, насильственному изменению конституционного строя и нарушению целостности государства, пропаганда войны и иные формы злоупотребления свободой массо-

---

<sup>111</sup> Избирательное право и процесс в Российской Федерации: Учебное пособие / Дмитриев Ю.А., Израелян В.Б.. - Ростов-на-Дону; Феникс, 2004. С. 608-612.

вой информации, запрещенные законом<sup>112</sup>. В случае совершения таких нарушений избирательные комиссии вправе обратиться в суд с представлениями об отмене решения о регистрации кандидата.

Избирательные комиссии осуществляют контроль за соблюдением установленного порядка проведения предвыборной агитации.

Предвыборная агитация начинается со дня регистрации кандидатов и прекращается в ноль часов за сутки до дня голосования. В течение трех дней до дня голосования, включая день голосования, опубликование в средствах массовой информации результатов опросов общественного мнения, прогнозов результатов выборов не допускается.

Голосование, подсчет голосов избирателей, установление результатов выборов и их опубликование.

Голосование, подсчет голосов, установление результатов выборов - завершающая, самая ответственная стадия избирательного процесса.

Непосредственно голосованию предшествует утверждение соответствующей избирательной комиссией текста избирательного бюллетеня, изготовление и снабжение бюллетенями нижестоящих комиссий.

Голосование на выборах проводится в календарный выходной день. Время начала и окончания голосования устанавливается законами. О времени и месте голосования территориальные и участковые избирательные комиссии обязаны оповестить избирателей не позднее чем за 20 дней до дня его проведения через средства массовой информации или иным способом.

Избиратель, который не будет иметь возможности прибыть в помещение для голосования того избирательного участка, где он включён в список избирателей, в день голосования, вправе получить в участковой избирательной комиссии открепительное удостоверение для голосования на выборах и принять участие в голосовании на том избирательном участке, на котором он будет находиться в день голосования, в пределах избирательного округа, этот избиратель обладает активным избирательным правом<sup>113</sup>.

Голосование проводится путем нанесения избирателем в избирательном бюллетене какого-либо знака в квадрате (квадратах) относящемся к кандидату (кандидатам) или списку кандидатов пользу которого (которых) сделан выбор.

Каждый избиратель голосует лично, голосование за других избирателей не допускается. Избирательные бюллетени выдаются избирателям, включенным в список избирателей, по предъявлении паспорта или иного документа, удостоверяющего их личность. Участковая избирательная комиссия обязана обеспечить всем избирателям возможность участвовать в голосовании, в том числе лицам, которые по состоянию здоровья либо по другим уважительным причинам не могут прибыть в помещение для голосования. В этих целях у участковой избирательной комиссии должно быть необходимое число (но не более

---

<sup>112</sup> Ахлюстин В.А., Глазков Е.И. Принцип стабильности в избирательном праве и процессе // Иваново-Вознесенский юридический вестник: Научно-практический журнал. - Иваново, 2003. Реформы государственного и муниципального управления. № 3/4. С. 8-11.

<sup>113</sup> Основы избирательного права и избирательного процесса в решениях Конституционного Суда Российской Федерации: Монография / Петров А.А.. - Иркутск, 2004. С. 53.

трех) переносных избирательных ящиков, которое определяется решением окружной избирательной комиссии. Заявление о предоставлении возможности проголосовать вне помещения для голосования должно быть подтверждено избирателем в письменной форме по прибытии к нему членов участковой избирательной комиссии. Члены этой комиссии, выезжающие по заявлениям, получают под роспись избирательные бюллетени в количестве, соответствующем числу заявлений. Число заявлений избирателей, использованных и возвращенных избирательных бюллетеней отмечается в отдельном акте. Данные об избирателях, проголосовавших вне помещения для голосования, дополнительно вносятся в список. При проведении голосования вне помещения для голосования вправе присутствовать наблюдатели.

Избирательные бюллетени заполняются избирателем в специально оборудованной кабине или комнате, в которых не допускается присутствие иных лиц. Избиратель, не имеющий возможности самостоятельно заполнить бюллетень вправе воспользоваться для этого помощью другого лица, не являющегося членом участковой избирательной комиссии, кандидатом, уполномоченным представителем избирательного объединения избирательного блока, доверенным лицом кандидата, избирательного объединения или блока, наблюдателем. Избирательный бюллетень должен содержать печать участковой избирательной комиссии, подписи и специальные знаки, установленные законодательством. Получение избирательного бюллетеня избиратель удостоверяет своей подписью в списке избирателей. Заполненные бюллетени опускаются избирателями в ящики для голосования<sup>114</sup>.

Член участковой избирательной комиссии немедленно отстраняется от участия в ее работе, а наблюдатель удаляется из помещения для голосования, если они нарушают тайну голосования или пытаются повлиять на волеизъявление избирателя<sup>115</sup>.

#### Подсчет голосов избирателей

Подсчет голосов избирателей осуществляется членами участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса на основе поданных избирателями избирательных бюллетеней. При подсчете голосов избирателей участковая избирательная комиссия признает недействительными избирательные бюллетени, по которым невозможно установить волеизъявление избирателей, а также избирательные бюллетени неустановленной формы. Члены участковой избирательной комиссии подсчитывают и заносят в протоколы результаты подсчетов бюллетеней.

Подсчет голосов избирателей начинается сразу после окончания времени голосования и проводится без перерыва до установления итогов голосования, о которых должны быть извещены все члены участковой избирательной комиссии, а также наблюдатели, представляющие кандидатов, избирательные объе-

---

<sup>114</sup> Федеральный закон от 18.05.2005 № 51-ФЗ (ред. от 14.06.2011) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 21. Ст. 1919.

<sup>115</sup> Там же.

динения и блоки, иностранные наблюдатели. После подсчета голосов избирателей участковая избирательная комиссия заполняет протокол об итогах голосования.

На основании протоколов избирательных комиссий окружная избирательная комиссия устанавливает результаты выборов по избирательному округу. Об этом составляется протокол, который подписывается всеми присутствующими членами окружной избирательной комиссии с правом решающего голоса<sup>116</sup>.

Окружная избирательная комиссия признает выборы недействительными, если допущенные при проведении голосования или определении итогов голосования нарушения не позволяют с достоверностью установить результаты волеизъявления избирателей, также если они признаны недействительными не менее чем одной четвертой части избирательных участков или по решению суда.

Вся документация избирательных комиссий всех уровней подлежит хранению в течение сроков, предусмотренных законодательством<sup>117</sup>.

Окончательные результаты выборов подлежат опубликованию в официальных средствах массовой информации в кратчайшие сроки для ознакомления с итогом всего процесса всех граждан Российской Федерации и мировой общественности.

Таким образом, можно сделать вывод, что избирательный процесс является совокупностью юридически значимых стадий, следующих непрерывно одна за другой. Каждая стадия избирательного процесса имеет сугубо индивидуальное юридическое значение, но в тоже время данный процесс невозможен в отсутствии какой-либо его стадии.

Одной из основных стадий избирательного процесса является порядок назначения выборов уполномоченными органами или должностными лицами, а также порядок ротации состава депутатов представительных органов государственной власти.

При проведении выборов в целях реализации прав избирателей, ознакомления их с данными о себе, а также в целях проведения голосования соответствующими избирательными комиссиями составляются списки избирателей на основании сведений, полученных с использованием государственной автоматизированной информационной системы регистрации (учета) избирателей, отдельно по каждому избирательному участку на основании сведений, представляемых по установленной форме уполномоченными органами или должностным лицом местного самоуправления, командиром воинской части.

Для проведения выборов образуются избирательные округа на основании данных о численности избирателей, зарегистрированных на соответствующей территории. Избирательная комиссия определяет схему образования избира-

---

<sup>116</sup> Федеральный закон от 18.05.2005 № 51-ФЗ (ред. от 14.06.2011) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 21. Ст. 1919.

<sup>117</sup> Там же.

тельных округов, в которой обозначены их границы, перечень административно-территориальных единиц, входящих в каждый избирательный округ, номер и центр каждого избирательного округа, число избирателей в каждом избирательном округе. В основу формирования избирательных комиссий всех уровней положено обеспечение их независимого статуса.

Процедуры выдвижения кандидатов - это ключевой момент в избирательной кампании, в значительной степени определяющий весь ее дальнейший ход. Важнейший вопрос здесь - о субъектах права выдвижения кандидатов. Федеральный закон предусматривает возможность выдвижения кандидатов избирательными объединениями, в порядке самовыдвижения – только на выборах Президента Российской Федерации.

Регистрация кандидатов - юридический фактор и организационный. Регистрацию кандидатов следует рассматривать как протяженный во времени процесс проверки избирательными комиссиями соответствия фактического порядка выдвижения кандидатов тому, который установлен законом, который должен быть строго документирован. Требуется: наличие необходимого количества подписей избирателей в поддержку кандидатов; письменное заявление кандидата о самовыдвижении, представление отдельных избирателей, политических партий, выдвинувших кандидатов; наличие заявлений кандидатов об их согласии баллотироваться по данному избирательному округу.

Предвыборная агитация - деятельность граждан Российской Федерации, кандидатов, избирательных и общественных объединений, побуждающая избирателей к участию в выборах, а также к голосованию за тех или иных кандидатов. Осуществляется через средства массовой информации и путем проведения предвыборных мероприятий при обеспечении равных возможностей для всех кандидатов.

Завершающая, самая ответственная стадия избирательного процесса - голосование, подсчет голосов, установление результатов выборов. Окончательные результаты выборов подлежат опубликованию в официальных средствах массовой информации в кратчайшие сроки для ознакомления с итогом всего процесса всех граждан Российской Федерации и мировой общественности.

## Глава 8. Избирательные технологии

### Основное содержание главы 8

Понятие избирательных технологий. Технологии, воздействия на волеизъявление избирателей («чистые» и «грязные» технологии).

#### § 1. Понятие избирательных технологий

На сегодняшний день не существует четкого определения избирательных технологий. Можно выделить несколько взаимодополняющих подходов к определению понятия избирательных технологий, проранжированных по числу своих сторонников.

Подход № 1. Назовем его условно *«инструментальный»*, политическая технология в самом общем виде - набор приемов (техник, шагов и т.п.) по превращению исходного материала в некий продукт. Материалом может быть общественное (элитное) мнение, а продуктом – голосование за кандидата (поддержка).

Подход № 2. В центре внимания *«коммуникативного»* подхода находится коммуникация, а технология определяется как последовательность действий по выстраиванию каналов коммуникации между кандидатом и электоратом.

Подход № 3. Приверженцы *«психологического»* подхода на первый план ставят изучение и воздействие на общественное мнение, поэтому технология здесь – это двухходовая комбинация, где вначале проводится изучение электоральных настроений (с помощью универсальных методов исследований), а затем осуществляется воздействие (доставка ожидаемой информации посредством различных техник).

Подход № 4. Сторонники *«стратегического»* подхода разбивают понятие политтехнологии на составные части. Для них технология – это в первую очередь набор стратегических принципов или подходов к организации избирательной кампании. Эти стратегические концепты универсальны. В первую очередь, это принципы позиционирования и продвижения месседжа. Второе - это работа с «посланием». Кроме того, эксперты отделяют технологические подходы (поощрение и угрозу), которые универсальны, от технологических приемов (ограничены в действии) и каналов коммуникации (полностью специфичны).

Подход № 5. Через призму *«лидерского»* подхода технология выглядит как последовательность действий по превращению неформальных лидеров (политиков) в формальных, либо удержание в руках лидеров рычагов власти.

Подход № 6. В концепции *«модели»* технология - это не деятельность, это - модель деятельности. Это результат анализа уже осуществленной (ранее) деятельности. Причем, осуществленной неоднократно – только аналитическая проверка тех или иных положений общей модели на множестве частных и независимых по отношению друг другу примеров позволяет быть уверенным в ее точности и, если требуется, универсальности<sup>118</sup>.

---

<sup>118</sup> Гришин О.Е. Политические технологии в избирательном процессе: правовое регулирование // Научные труды РАЮН: В 2-х томах. - М.; Юрист, 2002. - Вып. 2: Т. 2. С. 210-218

## § 2. Технологии, воздействия на волеизъявление избирателей

В работе известных политологов В. Комаровского и М. Анохина<sup>119</sup> избирательные технологии (по характеру своего воздействия на электорат) подразделяются на:

- «прозрачные» технологии, которые обращаются прежде всего к разуму человека и нацелены на то, чтобы убедить избирателя в том, что зона совпадения программы, интересов личности данного кандидата и интересов избирателей шире, чем у других кандидатов;

- «манипуляторские» технологии – технологии внушения, использования таких состояний и эмоций человека, как неудовлетворённость, страх, зависть, нетерпимость и т.п. Питательной почвой для таких технологий является нестабильность в стране, разорванность социальных связей, потеря идейных и нравственных ориентиров, низкий уровень политико-электоральной культуры граждан и т.д.;

- технологии дискредитации противника и полного одурачивания избирателей. А также в последнее время стала применяться так называемая система выборов без выборов. Когда основному кандидату (в основном уже действующему и переизбирающемуся на следующий срок) противостоит один или несколько «мало раскручиваемых» соперников.

В арсенале подавляющего большинства субъектов избирательного процесса в России все типы технологий используются очень широко и часто.

Некоторые эксперты рассматривают технологии как многоуровневое явление. Первый уровень - это каналы доступа (СМИ и др. каналы), которые достаточно специфичны при имеющемся сходстве. Второй уровень - это конкретные избирательные приемы, которые могут работать в группе территорий и даже стран, где нет законодательных ограничений (например, использование кандидатов - «двойников»). Третий уровень - это технологические принципы (подходы), которые универсальны<sup>120</sup>.

Экспертный опрос позволил инвентаризировать универсальные избирательные технологии, разбить их на группы и подгруппы:

1) *эпидемиологические опросы* - упоминалась экспертами в качестве универсальных чаще всего. В эту группу входят социологические опросы, фокус-группы, экспертные интервью, мониторинг и контент-анализ СМИ и др.

На применение опросов в различных странах влияют следующие факторы:

- язык (использование двух и более языков),
- уровень доступности респондентов (физическая доступность),
- транспортная доступность,
- уровень телефонизации,
- доступность Интернета,

<sup>119</sup> В. Комаровский и М. Анохин «Избирательные технологии». Монография. Москва, Издательство «Планета». 2005. С. 246-249.

<sup>120</sup> Гришин О.Е. Политические технологии в избирательном процессе: правовое регулирование // Научные труды РАЮН: В 2-х томах. - М.; Юрист, 2002. - Вып. 2: Т. 2. С. 194.

- характер жилищной застройки,
- проблема искренности ответов,
- уровень гражданской активности,
- необходимость привлечения местных кадров,
- уровень вербализации политики,
- использование административного ресурса,
- традиции и обычаи.<sup>121</sup>

2) *canvassing* (*òáǎí íéíǎè ì òyì íé ðááí òú ñ èçàèðàòáèyì è*) – включает в себя: агитацию «от двери к двери», встречи кандидата и его доверенных лиц с избирателями, пикеты, телефонный обзвон, сбор подписей, наказов, пожеланий<sup>122</sup>.

3) *ðáèèàì í úá òáǎí íéíǎè*, куда входят:

- директ - мэйл,
- прямая реклама в СМИ (ТВ, радио, газеты, Интернет),
- косвенная реклама в СМИ,
- поддержки авторитетов,
- распространение плакатов, листовок, портретов,
- лозунг, слоган,
- программа,
- обещания,
- нетрадиционная реклама,
- «экологически чистая»,
- наружная реклама,
- разноска агитационных печатных материалов (АПМ) по почтовым ящикам,
- размещение АПМ под дворник машины,
- рекламные щиты,
- автоматический обзвон с заранее записанным текстом,
- «произведения искусства» (выпуск книг, фильмов, песен, гимнов с прямой или скрытой рекламой).

4) *ì áǎí ùá òáǎí íéíǎè* - это демонстрации, пикетирование правительственных зданий, блокирование магистралей.

5) *ì ñè òáǎí íéíǎè*, куда входят цветочные и лингвистические техники (манипуляции с цветовой палитрой, звуками), технология использования ассоциативных связей (образов), технологии «якоря» и др., Их значение снизилось за последнее десятилетие.

6) *«:áǎí ùá òáǎí íéíǎè»*, применение которых зависит в первую очередь от эффективности работы правоохранительных органов и степени терпимости населения к методам подобного рода. В эту группу включают:

- *технологии формирующей социологии* (формирующий опрос, формирующие фокус-группы и формирующий обзвон), специфика которых заключа-

<sup>121</sup> Гришин О.Е. Политические технологии в избирательном процессе: правовое регулирование // Научные труды РАЮН: В 2-х томах. - М.; Юрист, 2002. - Вып. 2: Т. 2. С. 200.

<sup>122</sup> См. там же. С. 205.

ется в имитации методов социологических исследований, что дает высокий эффект от скрытого воздействия;

- *провокации* (ситуационные, по отношению к оппонентам и др. субъектам);
- *акции психологического террора* («самострелы», массовые теракты, акции устрашения, вандализма и т.п.)<sup>123</sup>.

7) *ῥοδᾶᾶᾶᾶᾶᾶᾶᾶ ὀᾶᾶᾶᾶᾶᾶᾶᾶᾶᾶᾶᾶ*, значение которых все более возрастает, состоят из технологий манипулирования законодательными нормами (порог явки, туровая модель, списки избирателей), технологии «двойников» (клон), технологии снятия оппонентов по суду, технологии опротестования итогов выборов и др.

8) *ὀᾶᾶᾶᾶᾶᾶᾶᾶ ὀᾶᾶᾶᾶᾶᾶᾶᾶᾶᾶᾶᾶ ἑᾶᾶᾶᾶᾶᾶᾶᾶᾶᾶᾶᾶ ἰᾶᾶᾶᾶᾶᾶᾶᾶᾶᾶᾶᾶ ἑᾶᾶᾶᾶᾶᾶᾶᾶᾶᾶᾶᾶ ἑᾶᾶᾶᾶᾶᾶᾶᾶᾶᾶᾶᾶ* рассматриваются экспертами как технологии более высокого порядка, нежели рекламные или массовые, как система универсальных принципов и подходов к ведению кампании, а также стратегических схем по формированию контекста выборов (обоймы кандидатов, повестки дня, элитного расклада и т.п.). К этой группе относятся:

- технология демонстрации возможностей (публичное проявление силы, ресурсов, возможностей политика),
- технология запугивания,
- технология участия/неучастия в крупных событиях,
- технология создания управляемых кризисов,
- технология «институт гражданского общества» (формирование общественного мнения через создание и деятельность разного рода общественных институтов),
- технология «кандидаты поддержки» (выдвижение и регистрация подставных фигур), технология «кандидаты-спойлеры» (имиджевые двойники),
- схема «известность – доверие – голосование» (универсальный алгоритм действий в кампании),
- технология борьбы против власти (выявление конфликтной ситуации между властью и избирателем и внедрение кандидата в модель этого конфликта),
- технология «игра в патриотизм» (различные вариации игры с чувством патриотизма),
- технология «центральный месседж» (создание и продвижение одного базового месседжа в кампании),
- технология «партийный бренд» (использование универсальных партийных брендов).

9) *ἑᾶᾶᾶᾶᾶᾶᾶᾶ ὀᾶᾶᾶᾶᾶᾶᾶᾶᾶᾶᾶᾶ* включают в себя: рассылку по электронной почте, факсу, создание сайтов, Интернет-конференции.

<sup>123</sup> Гришин О.Е. Политические технологии в избирательном процессе: правовое регулирование // Научные труды РАЮН: В 2-х томах. - М.; Юрист, 2002. - Вып. 2: Т. 2. С. 199-200.

10) *GR-òáñíîéîäè*, куда входят лоббистские технологии и участие в формировании органов власти<sup>124</sup>.

В настоящее время эксперты поднимают вопрос о природе появления и дальнейшей эволюции технологий.

Суммируя их значимые утверждения, можно сделать вывод, что: существуют препятствия для применения технологий, ставших универсальными. Ряд препятствий для применения технологий входят в состав страновой специфики: законодательные нормы, климатические условия, электоральные, культурные особенности, политический режим, ограничения, связанные с применением административного ресурса и др.

В проблемной ситуации, когда применению проверенных методов мешают «страновые» особенности, возникает запрос на появление новых технологий. В результате креативного поиска рождается свежий технологический прием или комбинация методов (или интересная апгрейд-версия старых). Он может быть одноразовым (специфичным и непереносимым в другие государства), а может стать универсальным.

Выделяют три уровня в применении технологий:

На первом уровне используются стандартные процедуры для решения типовых задач.

На втором уровне, в случае неэффективности стандартных процедур, предпринимаются попытки творческой работы (комбинации технологий, эксперименты с содержанием).

На третьем уровне в критических ситуациях возникает запрос на новые приемы, и в процессе поиска и вдохновения рождаются нетривиальные решения.

Представляется, что снижение эффективности технологий связано с частотой их использования. «Один и тот же фокус два раза не показывают». Любая технология подвержена устареванию, и потому требуется создание новых приемов или же апгрейд-версий имеющихся<sup>125</sup>.

Сегодня необходимо вести поиск новых каналов воздействия на целевую группу в условиях конкурентности. Борьба за использование основных каналов информации приводит к падению эффективности их использования или отсутствию конкурентного преимущества, что побуждает к поиску новых механизмов донесения сообщения до избирателей.

Следует использовать страновые особенности как новые возможности. Страновая специфика часто препятствует эффективному применению одних технологий, но при этом облегчает использование других.

---

<sup>124</sup> Гришин О.Е. Политические технологии в избирательном процессе: правовое регулирование // Научные труды РАЮН: В 2-х томах. - М.; Юрист, 2002. - Вып. 2: Т. 2. С. 207.

<sup>125</sup> Там же. С. 209.

## Глава 9. Ответственность за нарушения избирательных прав граждан

### Основное содержание главы 9

Понятие и виды ответственности за нарушение избирательных прав граждан. Уголовная ответственность. Административная ответственность. Дисциплинарная ответственность. Проблемы реализации политической ответственности.

#### § 1. Понятие ответственности за нарушение избирательных прав граждан

Термин «избирательный процесс» не является синонимом для обозначения становления или формирования новой самостоятельной отрасли права или подотрасли процессуального законодательства. Процессуальная (через систему судов общей юрисдикции) и процедурная (через систему избирательных комиссий) формы реализации и защиты избирательных прав граждан выражают различные (правоприменительный и правоохранительный) аспекты избирательного процесса в целом.

Через *процедурную форму* осуществляется деятельность избирательных комиссий и выполняется основной объем избирательных действий, составляющих содержание избирательной кампании, тогда как через *процессуальную форму* в собственном значении этого понятия - деятельность судов по защите избирательных прав граждан и шире - основ конституционного строя.

Законодателем предусмотрено, что решения и действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц, а также решения и действия (бездействие) комиссий и их должностных лиц, нарушающие избирательные права граждан и право граждан на участие в референдуме, могут быть обжалованы в суд. Это указывает нам, что порядок обжалования может быть как административным, т.е. через соответствующую систему избирательных комиссий, систему исполнительных органов государственной власти, структуру органов местного самоуправления в конкретном муниципальном образовании, структуру общественного объединения, так и в судебном порядке<sup>126</sup>.

Процедура обжалования подразумевает собой непосредственно подачу жалобы в соответствующую избирательную комиссию, комиссию референдума, орган государственной власти, местного самоуправления, орган общественного объединения, политической партии или подачу заявления о нарушении избирательных прав в соответствующий суд общей юрисдикции.

В рамках системы обжалования предусмотрена определенная иерархия. Так, решения и действия (бездействие) Центральной избирательной комиссии Российской Федерации обжалуются в Верховный Суд РФ, избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, окружных избирательных комиссий

---

<sup>126</sup> Дмитриев Ю.А., Израелян В.Б. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. - Ростов-на-Дону: Изд-во «Феникс». 2004.

по выборам в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Федерации - верховные суды республик, краевые, областные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных округов, а иных комиссий - в районные суды. Решения судов обязательны для исполнения соответствующими комиссиями. Решения и действия (бездействие) комиссий и их должностных лиц, нарушающие избирательные права граждан и право граждан на участие в референдуме, могут быть обжалованы непосредственно в вышестоящую комиссию, которая обязана, не направляя жалобу в нижестоящую комиссию, за исключением случая, когда обстоятельства, изложенные в жалобе, не были предметом рассмотрения нижестоящей комиссии, рассмотреть жалобу и вынести одно из следующих решений:

а) оставить жалобу без удовлетворения;

б) отменить обжалуемое решение полностью или в части (признать незаконным действие/бездействие) и принять решение по существу;

в) отменить обжалуемое решение полностью или в части (признать незаконным действие/бездействие); обязав нижестоящую комиссию повторно рассмотреть вопрос и принять решение по существу (совершить определенное действие).

Круг лиц, которые вправе обратиться в суд с соответствующей жалобой на нарушение избирательного законодательства, был также определен, и в него входят:

- избиратели, участники референдума;

- кандидаты, их доверенные лица;

- избирательные объединения и их доверенные лица;

- иные общественные объединения;

- инициативная группа по проведению референдума и ее уполномоченные представители;

- наблюдатели;

- соответствующие избирательные комиссии.

Следует отметить, что данный перечень не является закрытым, поскольку с заявлением о нарушении избирательных прав вправе обратиться в суд также и прокурор, в случае если им было установлено, что решениями или действиями (бездействием) органа государственной власти, органа местного самоуправления, общественного объединения, избирательной комиссии, комиссии референдума, должностного лица нарушаются избирательные права граждан или их право на участие в референдуме.

Конечно, сфера вопросов, затрагиваемых в заявлении о нарушении избирательных прав, также не безгранична. Так, при подаче заявления о нарушении избирательных прав заявитель вправе указать только, в чем были нарушены непосредственно его избирательные права, а не права других лиц.

## § 2. Виды ответственности за нарушение избирательных прав граждан

Конкретные уголовно-правовые и административно-правовые нормы, устанавливающие ответственность за нарушения избирательных прав граждан, содержатся в УК РФ<sup>127</sup> и КоАП РФ<sup>128</sup>.

Так ч. 1 ст. 141 УК РФ устанавливает уголовную ответственность за воспрепятствование свободному осуществлению гражданином своих избирательных прав или права участвовать в референдуме, а также за воспрепятствование работе избирательных комиссий, комиссий референдума либо деятельности члена избирательной комиссии, комиссии референдума, связанной с исполнением им своих обязанностей – наказывается штрафом в размере до сорока тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до трех месяцев, либо обязательными работами на срок от ста двадцати до ста восьмидесяти часов, либо исправительными работами на срок до одного года. Если эти же деяния сопровождались подкупом, обманом, принуждением, применением насилия либо угрозой его применения либо совершенные лицом с использованием своего служебного положения, равно как совершенные группой лиц по предварительному сговору или организованной группой наказываются штрафом в размере до двухсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до восемнадцати месяцев, либо обязательными работами на срок от ста восьмидесяти до двухсот сорока часов, либо исправительными работами на срок до двух лет, либо арестом на срок до шести месяцев, либо лишением свободы на срок до пяти лет.

Часть 3 ст. 141 УК РФ предусматривает такие квалифицирующие признаки как вмешательство с использованием должностного или служебного положения в осуществление избирательной комиссией, комиссией референдума ее полномочий, установленных законодательством о выборах и референдума, с целью повлиять на ее решения, а именно требование или указание должностного лица по вопросам регистрации кандидатов, списков кандидатов, подсчета голосов избирателей, участников референдума и по иным вопросам, относящихся к исключительной компетенции избирательной комиссии, комиссии референдума, а равно неправомерное вмешательство в работу ГАС РФ «Выборы» наказываются штрафом в размере от ста тысяч до трехсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до двух лет либо лишением свободы на срок до четырех лет со штрафом в размере до восьмидесяти тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до шести месяцев либо без такового.

В соответствии со статьей 141.1 предусматривается уголовная ответственность и за нарушение порядка финансирования избирательной компании кандидата, выражающаяся в виде штрафа в размере от ста тысяч до трехсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за пе-

---

<sup>127</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 04.05.2011) (с изм. и доп., вступившими в силу с 01.07.2011).

<sup>128</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 04.06.2011) (с изм. и доп., вступившими в силу с 01.07.2011).

риод от одного года до двух лет, либо обязательными работами на срок до ста восьмидесяти часов, либо исправительными работами на срок до одного года, либо лишением свободы на срок до одного года.

Использование в крупных размерах<sup>129</sup> помимо средств соответствующего избирательного фонда финансовой (материальной) поддержки для проведения избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, избирательного блока кандидатом, его уполномоченным представителем по финансовым вопросам, уполномоченным представителем по финансовым вопросам избирательного объединения, избирательного блока, использование в крупных размерах помимо средств соответствующего фонда референдума финансовой (материальной) поддержки для выдвижения инициативы проведения референдума, получения определенного результата на референдуме уполномоченным представителем по финансовым вопросам инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума, а также расходование в крупных размерах пожертвований, запрещенных законодательством о выборах и референдумах и перечисленных на специальный избирательный счет, специальный счет фонда референдума, - наказываются штрафом в размере от ста 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 одного года до пяти лет, либо обязательными работами на срок от ста восьмидесяти до двухсот сорока часов, либо исправительными работами на срок до двух лет, либо лишением свободы на срок до двух лет.

Уголовная ответственность предусматривается и за фальсификацию (подлог) избирательных документов, документов референдума ст. 142 УК РФ. Фальсификация (подлог) избирательных документов, документов референдума может состоять как в изменении содержания подлинного документа путем подделки для внесения в него заведомо ложных сведений, так и в изготовлении всего документа с неистинным, искаженным содержанием - наказывается штрафом в размере до трехсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до двух лет либо лишением свободы на срок до четырех лет.

Указанной статьей 142 п. 2 законодатель расширил границы фальсификации, включив в данную статью, предусматривающую ответственность за подделку 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, принуж-

---

<sup>129</sup> Крупным размером в настоящей статье признаются размер суммы денег, стоимость имущества или выгод имущественного характера, которые превышают одну десятую предельной суммы всех расходов средств избирательного фонда соответственно кандидата, избирательного объединения, избирательного блока, фонда референдума, установленной законодательством о выборах и референдумах на момент совершения деяния, предусмотренного настоящей статьей, но при этом составляют не менее одного миллиона рублей.

дением, 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 штрафом в размере от ста 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 лишением свободы на срок до трех лет.

В свою очередь п.3 ст. 142 за незаконное изготовление, а равно хранение либо перевозка незаконно изготовленных избирательных бюллетеней, бюллетеней для голосования на референдуме - наказывается штрафом в размере от ста 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 лишением свободы на срок до трех лет.

Статья 142.1 предусматривает ответственность за фальсификацию итогов голосования. Включение неучтенных бюллетеней в число бюллетеней, использованных при голосовании, либо представление заведомо неверных сведений об избирателях, участниках референдума, либо заведомо неправильное составление списков избирателей, участников референдума, выражающееся во включении в них лиц, не обладающих активным избирательным правом, правом на участие в референдуме, или вымышленных лиц, либо фальсификация подписей избирателей, участников референдума в списках избирателей, участников референдума, либо замена действительных бюллетеней с отметками избирателей, участников референдума, либо порча бюллетеней, приводящая к невозможности определить волеизъявление избирателей, участников референдума, либо незаконное уничтожение бюллетеней, либо заведомо неправильный подсчет голосов избирателей, участников референдума, либо подписание членами избирательной комиссии, комиссии референдума протокола об итогах голосования до подсчета голосов или установления итогов голосования, либо заведомо неверное (не соответствующее действительным итогам голосования) составление протокола об итогах голосования, либо незаконное внесение в протокол об итогах голосования изменений после его заполнения, либо заведомо неправильное установление итогов голосования, определение результатов выборов, референдума - наказывается штрафом в размере от ста тысяч до трехсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до двух лет либо лишением свободы на срок до четырех лет.

Уголовные дела по фактам нарушения избирательных прав граждан и других участников избирательного процесса возбуждаются только при наличии признаков преступления. Данные уголовные дела относятся к подсудственности органов прокуратуры. За прошедшие годы таких случаев было несколько десятков, до судебного же рассмотрения дошли единичные уголовные дела.

За нарушения законодательства о выборах и референдумах предусмотрена и административная ответственность. Меры защиты прав и свобод различных участников избирательного процесса содержатся и в гл. 5 Особенной части КоАП, в ст. 5.1-5.25 и 5.45-5.52<sup>130</sup>.

Так, в соответствии со ст. 5.1 КоАП РФ нарушение права гражданина на ознакомление со списком избирателей, участников референдума либо нерасмотрение в установленный законом срок заявления о неправильности в списке избирателей (участников референдума) либо отказ выдать гражданину письменный ответ о причине отклонения заявления о внесении исправления в список избирателей (участников референдума) влечет наложение административного штрафа в размере от одной тысячи до одной тысячи пятисот рублей.

Статьей 5.3 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность за неисполнение решения избирательной комиссии, комиссии референдума, принятого в пределах ее компетенции наложение административного штрафа в размере от одной тысячи до двух тысяч рублей, а на юридических лиц – от десяти тысяч до двадцати тысяч рублей. В свою очередь за непредставление сведений и материалов по запросу комиссии в соответствии с законом, либо предоставление таких сведений и материалов с нарушением установленных законом сроков, за исключением случаев, предусмотренных статьей 5.4 и ч. 1 ст. 5.17 КоАП РФ влечет наложение административного штрафа на должностных лиц от одной тысячи до одной тысячи пятисот рублей, а на юридических лиц от десяти до пятнадцати тысяч рублей.

Согласно ст. 5.4 КоАП РФ нарушение установленного законом порядка предоставления сведений об избирателях, участниках референдума либо предоставление недостоверных сведений об избирателях, участниках референдума соответствующим избирательным комиссиям должностным лицом, на которое законом возложена эта обязанность, влекут наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от одной до пяти тысяч рублей.

Статьей 5.5 КоАП РФ установлена административная ответственность за нарушение порядка участия средств массовой информации в информационном обеспечении выборов, референдумов, включая нарушение порядка опубликования агитационных материалов в информационно-телекоммуникационных сетях общего пользования (включая сеть «Интернет») влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от пятисот до двух тысяч пятисот рублей, на должностных лиц - от одной тысячи до пяти тысяч рублей; на юридических лиц - от тридцати тысяч до ста тысяч рублей.

Нарушение прав члена избирательной комиссии, комиссии референдума, наблюдателя, иностранного (международного) наблюдателя, доверенного лица или уполномоченного представителя кандидата, члена или уполномоченного представителя инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума либо представителя средства массовой информации на осуществление наблюдения и на своевременное получение информации

---

<sup>130</sup> Кодекс об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (с изм. и доп. на 1 ноября 2009 г.).

и копий документов влечет административную ответственность, предусмотренную ч. 1 ст. 5.6 КоАП РФ, в виде наложения административного штрафа на граждан в размере от пятисот до одной тысячи рублей, а на должностных лиц от одной тысячи до двух тысяч рублей.

В силу ст. 5.7 КоАП РФ отказ работодателя предоставить предусмотренный законом отпуск зарегистрированному кандидату, доверенному лицу зарегистрированного кандидата для проведения агитационной и иной предусмотренной законом деятельности, способствующей избранию зарегистрированного кандидата, списка кандидатов, а равно отказ работодателя освободить от работы в установленном законом порядке члена избирательной комиссии, комиссии референдума для участия в подготовке и проведении выборов, референдума влекут наложение административного штрафа в размере от одной тысячи пятисот до двух тысяч рублей.

Нарушение предусмотренных законодательством о выборах и референдумах порядка и условий проведения предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума на каналах организаций, осуществляющих теле- и (или) радиовещание, и в периодических печатных изданиях квалифицируется как административное правонарушение на основании ст. 5.8 КоАП РФ и влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от одной тысячи до двух тысяч пятисот рублей; на должностных лиц от двух тысяч до пяти тысяч рублей и на иных юридических лиц от двадцати до ста тысяч рублей.

В соответствии со ст. 5.9 КоАП РФ нарушение предусмотренных законодательством о выборах и референдумах условий рекламы предпринимательской и иной деятельности кандидатов влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от одной тысячи до одной тысячи пятисот рублей; на должностных лиц - от двух тысяч до трех тысяч рублей; на юридических лиц - от двадцати тысяч до тридцати тысяч рублей.

Проведение предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума вне агитационного периода и в местах, где ее проведение запрещено законодательством о выборах и референдумах, является административным правонарушением и влечет ответственность на основании ст. 5.10 КоАП РФ - административный штраф на граждан в размере от одной тысячи до одной тысячи пятисот рублей; на должностных лиц - от двух тысяч до пяти тысяч рублей; на юридических лиц - от двадцати тысяч до ста тысяч рублей.

Административная ответственность за проведение предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума лицами, которым участие в ее проведении запрещено законом, а равно привлечение к проведению агитации несовершеннолетних лиц, которые не достигли на день голосования 18 лет, предусмотрена ст. 5.11 КоАП РФ. Наказание за совершение этого правонарушения - административный штраф на граждан в размере от одной тысячи до одной тысячи пятисот рублей; на должностных лиц - от двух тысяч до трех тысяч рублей; на юридических лиц - от двадцати тысяч до тридцати тысяч рублей.

Изготовление, распространение или размещение агитационных материалов с нарушением требований закона квалифицируется как административное правонарушение по ст. 5.12 КоАП РФ и влечет наложение административного

штрафа на граждан в размере от одной тысячи до одной тысячи пятисот рублей; на должностных лиц - от двух тысяч до трех тысяч рублей; на юридических лиц - от пятидесяти тысяч до ста тысяч рублей.

Непредоставление возможности обнародовать опровержение или иное разъяснение в защиту чести, достоинства или деловой репутации является административным правонарушением и по ст. 5.13 КоАП РФ влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от двух тысяч до трех тысяч рублей; на юридических лиц - от десяти тысяч до двадцати тысяч рублей.

Административная ответственность за умышленное уничтожение или повреждение печатных материалов, относящихся к выборам или референдуму, выражается в виде наложения на виновных лиц штрафа в соответствии со ст. 5.14 КоАП РФ в размере от пятисот до одной тысячи рублей.

Нарушение установленного законодательством о выборах и референдумах права на пользование помещениями в ходе избирательной кампании, подготовки и проведения референдума по статье 5.15 КоАП РФ влечет наложение административного штрафа на должностных лиц от двух до пяти тысяч рублей.

За подкуп избирателей, участников референдума либо осуществление в период избирательной кампании благотворительной деятельности с нарушением законодательства о выборах и референдумах предусмотрена административная ответственность ст. 5.16 КоАП РФ - наложение административного штрафа на граждан в размере от двух тысяч до двух тысяч пятисот рублей; на должностных лиц - от трех тысяч до четырех тысяч рублей; на юридических лиц - от тридцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей.

Статьей 5.17 КоАП РФ предусмотрена ответственность за непредоставление или неопубликование отчета, сведений о поступлении и расходовании средств, выделенных на подготовку и проведение выборов, референдума – от двух тысяч до двух тысяч пятисот рублей.

Незаконное использование денежных средств при финансировании избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, деятельности инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума влечет наложение на виновных лиц административного штрафа в соответствии со статьей 5.18 КоАП РФ - на граждан в размере от двух тысяч до двух тысяч пятисот рублей; на юридических лиц - от тридцати тысяч до ста тысяч рублей.

Статьей 5.19 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность за использование незаконной материальной поддержки при финансировании избирательной кампании, кампании референдума - административный штраф на кандидата, лицо, являвшееся кандидатом, уполномоченного представителя по финансовым вопросам кандидата, избирательного объединения, инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума в размере от двух тысяч до двух тысяч пятисот рублей с конфискацией предмета административного правонарушения; на избирательное объединение - от десяти тысяч до двадцати тысяч рублей с конфискацией предмета административного правонарушения.

Административная ответственность предусмотрена не только за использование незаконной финансовой и материальной поддержки, но и за само оказание финансирования и иной материальной поддержки избирательной кампании, кампании референдума (ст. 5.20 КоАП РФ) и предусматривает наложение административного штрафа на граждан в размере от одной тысячи до одной тысячи пятисот рублей; на должностных лиц - от двух тысяч до трех тысяч рублей; на юридических лиц - от двадцати тысяч до тридцати тысяч рублей с конфискацией предмета административного правонарушения.

Незаконная выдача гражданину избирательного бюллетеня, бюллетеня для голосования на референдуме признается административным правонарушением (ст. 5.22 КоАП РФ). Выдача членом избирательной комиссии, комиссии референдума гражданину избирательного бюллетеня, бюллетеня для голосования на референдуме в целях предоставления ему возможности проголосовать вместо избирателя, участника референдума, в том числе вместо другого избирателя, участника референдума, или проголосовать более одного раза в ходе одного и того же голосования либо выдача гражданину заполненных избирательного бюллетеня, бюллетеня для голосования на референдуме - влечет наложение административного штрафа в размере от двух тысяч до трех тысяч пятисот рублей. Получение в избирательной комиссии, комиссии референдума избирательного бюллетеня, бюллетеня для голосования на референдуме с целью проголосовать вместо избирателя, участника референдума, в том числе вместо другого избирателя, участника референдума - влечет наложение административного штрафа в размере от одной тысячи пятисот до трех тысяч рублей.

Сокрытие остатков тиражей избирательных бюллетеней, бюллетеней для голосования на референдуме влечет наложение административного штрафа на виновных граждан, должностных лиц и юридических лиц (ст. 5.23 КоАП РФ) - на граждан в размере от одной тысячи пятисот до двух тысяч пятисот рублей; на должностных лиц - от трех тысяч до четырех тысяч рублей; на юридических лиц - от тридцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей.

Непредоставление сведений об итогах голосования или о результатах выборов, референдумов является административным правонарушением (ст. 5.25 КоАП РФ). Непредоставление либо несвоевременное предоставление председателем участковой избирательной комиссии, комиссии референдума для ознакомления избирателям, участникам референдума, зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, наблюдателям, иностранным (международным) наблюдателям, представителям средств массовой информации сведений об итогах голосования - влечет наложение административного штрафа в размере от пятисот до одной тысячи рублей. То же нарушение, совершенное председателем территориальной избирательной комиссии, комиссии референдума, а равно нарушение им сроков направления сведений либо неполное предоставление сведений об итогах голосования на выборах, референдуме в средства массовой информации для опубликования - влечет наложение административного штрафа в размере от одной тысячи до двух тысяч рублей.

Административная ответственность за использование преимуществ должностного или служебного положения в период избирательной кампании, кам-

паний референдума предусмотрена ст. 5.45 КоАП РФ. Использование лицом, замещающим государственную или муниципальную должность, либо находящимся на государственной или муниципальной службе, либо являющимся членом органа управления организации независимо от формы собственности (в организации, высшим органом управления которой является собрание, - членом органа, осуществляющего руководство деятельностью этой организации), за исключением политической партии, преимуществ своего должностного или служебного положения в целях выдвижения и (или) избрания кандидата, списка кандидатов, выдвижения и (или) поддержки инициативы проведения референдума, получения того или иного ответа на вопрос (вопросы) референдума - влечет наложение административного штрафа в размере от трех тысяч до пяти тысяч рублей.

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, влечет наложение административного штрафа в соответствии со ст. 5.46 КоАП РФ в размере от двух тысяч до двух тысяч пятисот рублей.

Сбор подписей избирателей, участников референдума в запрещенных местах, а также сбор подписей лицами, которым участие в этом запрещено законом, признается административным правонарушением (ст. 5.47 КоАП РФ). Участие органов государственной власти, органов местного самоуправления, органов управления организаций независимо от формы собственности, учреждений, членов избирательных комиссий с правом решающего голоса в сборе подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидата, списка кандидатов, в сборе подписей участников референдума в поддержку инициативы проведения референдума, а равно сбор подписей на рабочих местах, по месту учебы, в процессе и в местах выдачи заработной платы, пенсий, пособий, иных социальных выплат, а также при оказании благотворительной помощи - влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от одной тысячи до двух тысяч рублей; на должностных лиц - от двух тысяч до трех тысяч рублей; на юридических лиц - от десяти тысяч до двадцати тысяч рублей.

Нарушение прав зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, инициативных групп по проведению референдума, иных групп участников референдума при выделении площадей для размещения агитационных материалов влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от двух тысяч пятисот до трех тысяч рублей; на юридических лиц - от двадцати тысяч до тридцати тысяч рублей (ст. 5.48 КоАП РФ).

Нарушение запрета на проведение в период избирательной кампании, кампании референдума лотерей и других основанных на риске игр, в которых выигрыш призов или участие в розыгрыше призов зависит от итогов голосования, результатов выборов, референдума либо которые иным образом связаны с выборами, референдумом, наказывается наложением на виновных лиц административного штрафа в соответствии со статьей 5.49 КоАП РФ - в размере от двух

тысяч до двух тысяч пятисот рублей; на должностных лиц - от трех тысяч до пяти тысяч рублей; на юридических лиц - от тридцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей.

Административная ответственность за нарушение правил перечисления средств, внесенных в избирательный фонд, фонд референдума, установлена ст. 5.50 КоАП РФ и предусматривает наложение административного штрафа на кандидата, на лицо, являвшееся кандидатом, на лицо, избранное депутатом, на уполномоченного представителя по финансовым вопросам инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума в размере от одной тысячи до двух тысяч рублей; на избирательное объединение - от десяти тысяч до тридцати тысяч рублей.

Нарушение организацией, индивидуальным предпринимателем, выполняющими работы или оказывающими услуги по изготовлению агитационных печатных материалов, правил изготовления агитационных печатных материалов влечет согласно ст. 5.51 КоАП РФ влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от одной тысячи до двух тысяч рублей; на юридических лиц - от десяти тысяч до двадцати тысяч рублей.

Невыполнение уполномоченным лицом требований законодательства о выборах об обеспечении зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям равных условий для проведения агитационных публичных мероприятий, в случаях когда обеспечение таких условий предусмотрено законом, либо иное нарушение предусмотренных законодательством о выборах прав зарегистрированного кандидата, избирательного объединения при проведении ими указанных мероприятий наказывается наложением на виновных лиц административного штрафа в размере от трех тысяч до пяти тысяч рублей. (ст. 5.52 КоАП РФ).

В свою очередь за нарушение порядка и сроков представления и хранения документов, связанных с подготовкой и проведением выборов, референдума, установлена штрафная административная ответственность по ст. 5.56 КоАП РФ. Непредставление председателем, заместителем председателя или секретарем избирательной комиссии, комиссии референдума в вышестоящую избирательную комиссию, комиссию референдума документов, связанных с подготовкой и проведением выборов, референдума, или их представление с нарушением установленных законом сроков - влечет наложение административного штрафа в размере от двух тысяч до пяти тысяч рублей. Уничтожение документов, связанных с подготовкой и проведением выборов, референдума, до истечения сроков их хранения, а также нарушение установленного порядка уничтожения таких документов - влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от одной тысячи пятисот до двух тысяч рублей; на должностных лиц - от двух тысяч до пяти тысяч рублей.

Необходимо сказать, что стабильное функционирование любой системы общества, ее обновление и восприимчивость к различного рода инновациям обеспечивается эффективным применением соответствующих механизмов, технологий, обуславливающих самые всевозможные изменения во всех ее подсистемах. Решение конкретной задачи означает не столько понимание челове-

ком целей и средств их достижения, сколько выработку конкретных способов их воплощения на практике, т.е. применения определенных технологий решения задачи.

Каждое демократическое государство формирует свою избирательную систему на базе нескольких направлений: правотворчества, конституционного контроля, правоприменения, правосудия, прокурорского надзора, выявления и устранения нарушений избирательного законодательства, правовой защиты субъектов избирательного процесса, правового обучения избирателей.

В процессе осуществления судебного контроля за реализацией индивидуальных избирательных прав избирать и быть избранными в органы публичной власти, формирования органов государственной власти и муниципальных образований, контроля за нормативно-правовыми актами возникает судебная практика обжалования нарушений избирательных прав граждан на стадиях избирательного процесса. Судебный конституционный контроль, осуществляемый Конституционным Судом РФ, конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации, судами общей юрисдикции за нормативно-правовыми актами является действенным средством проверки соответствия избирательного законодательства основополагающим принципам права, закрепленным в Конституции РФ и международно-правовых актов.

Судебная практика влияет на все стадии избирательного процесса, способствует разрешению возникающих в ходе избирательных кампаний спорных ситуаций, целенаправленному юридическому изменению электоральных общественных отношений, уточнению регламентации определенных избирательных действий и процедур.

Реализация же гражданами Российской Федерации своих избирательных прав является опорой законности выборов в Российской Федерации. Знание своих прав, способность их реализовать, при необходимости защищать и отстаивать являются составляющей принципов равного и прямого голосования. Необходимо осознавать степень значимости избирательных прав российских граждан в качестве единственного легитимного средства, обеспечивающего воспроизводство электоральных основ государственной и муниципальной власти.

## Содержание

|  |     |
|--|-----|
| Введение.....  | 3   |
| Глава 1. История развития избирательного права.....                      | 5   |
| Глава 2. Законодательное регулирование избирательных правоотношений..... | 27  |
| Глава 3. Понятие, предмет, метод и система избирательного права.....     | 37  |
| Глава 4. Принципы и цензы избирательного права.....                      | 45  |
| Глава 5. Избирательные правоотношения.....                               | 53  |
| Глава 6. Избирательные системы в Российской Федерации.....               | 99  |
| Глава 7. Понятие и структура избирательного процесса.....                | 104 |
| Глава 8. Избирательные технологии.....                                   | 127 |
| Глава 9. Ответственность за нарушения избирательных прав граждан.....    | 132 |

**Беляева Ольга Васильевна**  
кандидат юридических наук, доцент

**Актуальные проблемы избирательного права (в вопросах и ответах)**

*Учебное пособие*

---

Свидетельство о государственной аккредитации  
Рег. № 0051 от 02.11.09 г.

Подписано в печать \_\_\_\_\_ г. Формат 60x90<sup>1</sup>/<sub>16</sub>.  
Усл. печ. л. - \_\_\_\_\_. Тираж \_\_\_\_\_. Заказ № \_\_\_\_\_.

Орловский юридический институт МВД РФ.  
302027, Орел, Игнатова, 2.