

МИНИСТЕРСТВО СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего образования
«КУБАНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АГРАРНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
имени И.Т. ТРУБИЛИНА»

ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО И ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Учебник

Под общей редакцией М. С. Савченко

Краснодар
КубГАУ
2018

УДК 342.8(470+571)(075)
ББК 67.99(2)05
ИЗ2

Рецензенты:

М. П. Жуков – заместитель управляющего делами, начальник
организационного отдела Законодательного Собрания
Краснодарского края

В. А. Тушев – директор департамента внутренней политики
администрации Краснодарского края, член избирательной
комиссии Краснодарского края

Л. П. Рассказов – зав. кафедрой теории и истории государства и права
Кубанского государственного аграрного университета,
д-р юрид. наук, профессор

Коллектив авторов:

М. С. Савченко, С. А. Куемжиева, А. В. Красницкая, С. В. Безуглов,
Е. С. Бутурлина, В. Н. Опарин, В. Л. Рассказов

ИЗ2 Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации :
учебник / С. А. Куемжиева, М. С. Савченко, А. В. Красницкая [и др.] ; под общ.
ред. М. С. Савченко. – Краснодар : КубГАУ, 2018. – 199 с.

ISBN 978-5-00097-258-8

На основе достижений современной юридической науки, новейшего избирательного законодательства и правоприменительной практики рассмотрены теоретические и практические подходы к основным электорально-правовым институтам и актуальные проблемы российского избирательного права.

Предназначено для студентов бакалавриата и магистратуры, обучающихся по направлениям подготовки «Юриспруденция», «Государственное и муниципальное управление», а также для преподавателей, организаторов избирательных кампаний и всех, кто интересуется вопросами избирательного права и процесса.

УДК 342.8(470+571)(075)
ББК 67.99(2)05

ISBN 978-5-00097-258-5

© Коллектив авторов, 2018
© ФГБОУ ВО «Кубанский
государственный аграрный
университет имени
И. Т. Трубилина», 2018

ВВЕДЕНИЕ

Российское избирательное право в современных условиях объективно выступает в качестве самостоятельного и весьма значимого явления публично-правовой действительности. Происходит становление принципиально новой системы российского избирательного права, во-первых, отвечающей интересам реформирования представительной власти на следующих уровнях: федеральном, региональном и местном; во-вторых, способствующей освоению гражданами демократических, свободных и нефальсифицированных выборов как единственно допустимого легитимного способа делегирования властных полномочий органам государственной власти, органам местного самоуправления, их должностным лицам; в-третьих, ориентированной на общепризнанные демократические избирательные стандарты и процедуры.

Отличительной чертой правового механизма обеспечения выборов является объединение усилий материальных и процессуальных норм в регулировании избирательных правоотношений. В этой связи несомненна значимость такого института российского избирательного права, как избирательный процесс. В условиях становления и развития правового государства и демократии закономерно возрастает роль и значение избирательного процесса как юридического процесса организации и проведения выборов, в рамках которого его участники реализуют потенциальные возможности, заложенные в нормах избирательного права. Практика общественных преобразований показывает усиление зависимости темпов и результативности социальной модернизации от характера и уровня организации избирательного процесса, сознательности и общественно-политической активности избирателей.

Последние изменения избирательного законодательства, в частности, связанные с возвратом выборов высших должностных лиц субъектов РФ; введением новых избирательных цензов для кандидатов; новым подходом к образованию избирательных округов и избирательных участков; с уточнени-

ем (уходом от дублирования) перечня представляемых документов для заверения списков кандидатов и для их регистрации; реформированием института сбора подписей и т. д., свидетельствуют о дальнейшей демократизации избирательного права и процесса.

Учебник включает 10 глав, в совокупности охватывающих предмет избирательного права, каждая из которых, в свою очередь, раскрывает систему его основных категорий и понятий.

Данный учебник предлагает студентам, обучающимся на юридическом и неюридических факультетах КубГАУ и в других вузах, помощь особого рода: он ориентирует на получение упорядоченных и четких знаний в сфере избирательного права и процесса, необходимых с учетом возможной работы выпускников в представительных органах, в избирательных комиссиях различных уровней и т. п.

ГЛАВА 1. ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО И ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА

1.1 Понятие избирательного права

Для развития демократического государства в Российской Федерации необходимо множество условий, одним из которых является юридическое обеспечение выборов как единственно возможного легитимного способа делегирования власти народа представительным органам государственной власти и местного самоуправления. Это способствует повышению роли и значения избирательного права, которое является юридической основой формирования всех институтов представительной демократии.

Понятие избирательное право используется в объективном и субъективном смысле.

Избирательное право в объективном смысле представляет собой совокупность конституционно-правовых норм, которые регулируют порядок организации и проведения выборов депутатов и выборных должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления. Такие нормы закреплены в Конституции РФ, конституциях (уставах) субъектов Федерации, федеральных и региональных избирательных законах, и подзаконных нормативно-правовых актах, инструкциях Центральной избирательной комиссии РФ, постановлениях Конституционного и Верховного Судов РФ по вопросам организации и проведения выборов.

Избирательное право, как совокупность конституционно-правовых норм, является подотраслью конституционного права. Оно включает ряд институтов, регулирующих различные виды выборов, их стадии и правовой статус всех их участников. Наиболее крупными институтами выступают институты субъективного избирательного права, избирательных комиссий, предвыборной агитации, выборов Президента РФ, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ.

Предметом избирательного права являются общественные отношения, которые возникают в сфере подготовки и проведения выборов в органы государственной власти и местного самоуправления. После закрепления этих отношений в нормах права они становятся избирательными правоотношениями. Важнейшей чертой избирательных правоотношений является то, что они возникают только в том случае, когда в выборах участвуют избиратели посредством голосования. Выборы совета директоров в акционерных обществах, выборы ученого совета в университете регламентируются не нормами избирательного права, а корпоративными нормами, закрепленными в уставах учреждений и организаций. Поэтому такие отношения не входят в предмет избирательного права. Не регулируются нормами избирательного права и многие отношения, связанные с политическими выборами и голосованием. Например, процедуры голосования в Государственной Думе по кандидатурам председателя Правительства РФ, председателя Государственной Думы РФ, Счетной палаты РФ, Центрального банка РФ регулируются нормами, закрепленными в Регламенте Государственной Думы.

Избирательное право в субъективном смысле – это право граждан избирать и быть избранными, а также участвовать во всех мероприятиях по подготовке и проведению выборов. Это право закреплено в ст. 32 Конституции.

Избирательное право в субъективном значении подразделяется на активное и пассивное.

Активное избирательное право – это право граждан Российской Федерации избирать в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Данное право предоставляет гражданину возможность голосовать за кандидата, которого он считает достойным.

Активное избирательное право российский гражданин имеет с 18-летнего возраста, когда он, согласно ст. 60 Конституции РФ, может самостоятельно осуществлять все права и обязанности, а также при отсутствии об-

стоятельств, которые исключают в соответствии с ч. 3 ст. 32 Конституции РФ участие граждан в выборах (недееспособность, нахождение в местах лишения свободы по приговору суда). При выборах в органы местного самоуправления активное избирательное право предоставляется также иностранным гражданам на условиях международных договоров и соглашений.

Следует отметить, что гражданско-правовая эмансипация, т.е. объявление полностью дееспособным физического лица, не достигшего 18 лет, не является основанием для досрочного предоставления ему активного избирательного права, т.е. установленный Конституцией Российской Федерации 18-летний ценз для осуществления активного избирательного права не может быть понижен.

Пассивное избирательное право – это право избираться, т.е. право граждан РФ быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Это право предоставляет гражданину возможность участия в выборах в качестве кандидата, право быть включенным в бюллетень для голосования, и в случае, если наберет по результатам голосования необходимое число голосов избирателей, – получить депутатский мандат или стать выборным должностным лицом.

Пассивное избирательное право для депутата Государственной Думы наступает с 21 года (ч. 1 ст. 97 Конституции РФ), для кандидата на пост Президента РФ – по достижении 35 лет при условии постоянного проживания в Российской Федерации не менее 10 лет (ч. 2 ст. 81 Конституции РФ), для кандидата на должность высшего должностного лица субъекта РФ – по достижении 30 лет. Также гражданин Российской Федерации, желающий избираться, начиная с 2006 года, после принятия федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения требований к замещению государственных и муниципальных должностей», должен не иметь гражданства другого государства, вида на жительство в другом государстве, либо любого другого документа, под-

тверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. На выборах депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ и выборного должностного лица местного самоуправления минимальный возраст кандидата не может превышать 21 года (п. 8 ст. 4)¹. Установление повышенного возрастного ценза для пассивного избирательного права обосновывается необходимостью наличия жизненного опыта и навыков в решении проблем.

Также иногда избирательное право в объективном смысле называют избирательным правом в «широком» смысле, а избирательное право в субъективном, соответственно, в «узком».

Активное и пассивное избирательное право связаны между собой, так как один и тот же гражданин может одновременно на выборах реализовать свое право избирать и быть избранным при наличии законодательно установленных оснований.

В соответствии с ч. 3 ст. 32 Конституции РФ активным и пассивным избирательным правом не обладают граждане РФ, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда. Граждане, страдающие психическими заболеваниями, в отношении которых отсутствует решение суда о признании их недееспособными, могут принимать участие в выборах на общих основаниях.

Кроме этого не могут быть избранными:

– граждане РФ, имеющие гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации;

¹ Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.

– граждане, в отношении которых имеется вступившее в силу решение суда о лишении их права занимать государственные (муниципальные) должности в течение определенного срока, если голосование на выборах состоится до истечения этого срока;

– осужденные к лишению свободы за совершение тяжких, особо тяжких преступлений, имеющие на день голосования неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления;

– осужденные за совершение преступлений экстремистской направленности, имеющие на день голосования неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления;

– подвергнутые административному наказанию по ст. 20.3, 20.29 Кодекса РФ об административных правонарушениях, если голосование на выборах состоится до окончания срока, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию;

– лица, в отношении которых вступившим в силу решением суда установлен факт нарушения ими ограничений либо совершения действий, если указанные нарушения, действия совершены до дня голосования в течение установленного законом срока полномочий избираемых органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица;

– гражданин, замещающий должность Президента РФ, досрочно прекративший исполнение полномочий в случае отставки, стойкой неспособностью по состоянию здоровья осуществлять президентские полномочия или от решения от должности, равно как и гражданин, замещающий должность главы муниципального образования и ушедший с указанной должности по собственному желанию либо отрешенный от должности, – на соответствующих досрочных выборах.

1.2 Принципы избирательного права

Принципы избирательного права – это основополагающие начала, пра-

вила-требования, являющиеся основой правового регулирования избирательных отношений, главным содержанием избирательного права, служащие критерием законности и правомерности действий всех участников избирательных правоотношений

В Российской Федерации выборы организуются и проводятся на основе следующих принципов:

1. Принцип всеобщего избирательного права (ст. 4), означает право российского гражданина, который достиг необходимого возраста, избирать и быть избранным в органы государственной власти и местного самоуправления, а также право на участие во всех избирательных действиях и мероприятиях (быть доверенным лицом кандидатов, наблюдателем, членом избирательной комиссии, участвовать в предвыборной агитации и др.).

Право избирать и быть избранным не зависит от каких-либо социальных факторов. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – ФЗ «Об основных гарантиях...») определяет, что гражданин может избирать и быть избранным 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 (п. 2 ст. 4).

2. Принцип равного избирательного права, означает, что, все избиратели участвуют в выборах на равных основаниях и не имеют никаких преимуществ друг перед другом (ст. 5).

Равное избирательное право предполагает:

равное количество голосов на выборах в один и тот же орган власти; обеспечивается тем, что избиратель может быть включен только в один список избирателей;

равный вес голосов избирателей означает, что ни один избиратель не имеет каких-либо преимуществ перед другим избирателем. Это обеспечива-

ется образованием примерно равных по численности избирателей избирательных округов;

равенство возможностей избирателей по участию в избирательных действиях.

Таким образом, принцип равного избирательного права обеспечивается тем, что каждый гражданин включается только в один список избирателей по одному избирательному участку, а также равными нормами представительства в избирательных округах при мажоритарных выборах.

3. Принцип прямого избирательного права означает, что выборные лица избираются непосредственно населением (ст. 6), т. е. избиратели голосуют на выборах за или против депутатов. Каждый избиратель голосует лично, голосование за других избирателей не допускается. В России голосование может быть только очным (непосредственным), когда сам избиратель является к месту голосования, тогда как в ряде зарубежных стран (например, Великобритания, Германия, Дания) оно может быть заочным, когда волю избирателя реализуют по его поручению другие лица, а также разрешено голосовать по почте или доверенности. Однако и в России законом субъекта Российской Федерации может быть предусмотрена возможность голосования избирателей, участников референдума по почте. При этом учитываются голоса избирателей, участников референдума, поступившие в соответствующую комиссию не позднее окончания времени голосования в день голосования. Порядок голосования по почте при проведении выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, референдума субъекта Российской Федерации, местного референдума до урегулирования этого вопроса федеральным законом определяется Центральной избирательной комиссией Российской Федерации.

Также в ряде других государств вместо прямого избирательного права используются системы косвенных или многостепенных выборов. Так в Соединенных Штатах Америки реализована система, при которой Президент

избирается не напрямую, а выборщиками, которых уже, в свою очередь, избирали граждане. История отечественного государства и права тоже содержит практику применения косвенных выборов: таким образом формировались Государственные Думы в Российской Империи при Николае II. В Российской Федерации половина членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации избирается депутатами законодательных собраний субъектов, которые ранее были избраны населением субъекта путем прямого голосования.

Следует отметить, что прямые и непрямые выборы могут существовать в рамках одной избирательной системы, так в Боливии, если Президент не был избран в первом туре в ходе прямого голосования, второй тур осуществляется в виде голосования парламентариев.

4. Принцип тайного голосования на выборах (ст. 7) означает исключение возможности контроля за волеизъявлением избирателей. С целью обеспечения тайны голосования избирателю предоставляется возможность использования закрытой специально оборудованной кабины для заполнения избирательного бюллетеня. Если избиратель не может лично заполнить бюллетень для голосования в силу своих физических недостатков, он вправе обратиться за помощью к любому избирателю. Однако это не должен быть член участковой избирательной комиссий или наблюдатель. Кроме того, лицо, оказывающее подобную помощь избирателю, оставляет свои паспортные данные в соответствующей графе списка избирателей, что понижает вероятность любых злоупотреблений и правонарушений, так как помощник не остается анонимным. Бюллетень опускается в опечатанный ящик для голосования либо в технические средства подсчета голосов при их использовании лично избирателем. Существует также ограничение, не позволяющие любым заинтересованным лицам, например, самим зарегистрированным кандидатом или избирательным объединениям, обеспечивать доставку избирателей до места голосования.

За нарушение рассматриваемого принципа действующее уголовно законодательство предусматривает ответственность. Подобные деяния наказываются штрафом в размере до восьмидесяти тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до шести месяцев, либо обязательными работами на срок до трехсот шестидесяти часов, либо исправительными работами на срок до одного года.

Требования об обеспечении принципа тайного голосования распространяются и на голосование, проводимое для граждан, которые по состоянию здоровья не могут прибыть на избирательный участок.

Также запрещено принуждать гражданина раскрыть за кого он отдал свой голос, но добровольные анонимные опросы, так называемые «экзитполы» не нарушают принципа тайного голосования их проведение абсолютно легально.

5. Принцип свободы выборов и добровольного участия в них избирателей (п. 3. ст. 3) означает, что никто не вправе оказывать воздействие с целью принудить к участию или неучастию в выборах, а также на свободное волеизъявление избирателей. Незаконным воспрепятствованием свободному волеизъявлению или принуждением к участию или неучастию в выборах понимается любое физическое или психическое воздействие на гражданина, в результате которого он вынужден принять участие либо отказаться от участия в них. Разумеется, избирателя можно призывать принять участие в выборах и выразить свою волю. Прийти на избирательный участок – это гражданский долг каждого избирателя, однако неучастие в голосовании (абсентеизм) не влечет административной или уголовной ответственности.

Вышеназванные принципы относятся к группе принципов, которые характеризуют участие граждан в выборах. Другая группа принципов включает принципы, отражающие организацию и проведение выборов. К таким принципам относятся принципы обязательности и периодичности выборов, их альтернативность и гласность.

6. Принцип обязательности и периодичности выборов (ст. 8, 9)

означает, что государственные и муниципальные органы, наделенные полномочиями в сфере принятия решений об их проведении в установленные законодательством сроки, не вправе уклоняться от принятия такого решения, отменять назначенные выборы или переносить их. Обеспечивается наличием в Конституции и законодательстве РФ норм о полномочиях органов и должностных лиц на назначение выборов; определением сроков назначения и проведения выборов. В случаях, если уполномоченный на то орган или должностное лицо, либо соответствующая избирательная комиссия не назначили в установленный срок выборы органов или депутатов, а также если соответствующая избирательная комиссия отсутствует и не может быть сформирована в установленном законодательством порядке, избиратели имеют право обратиться с заявлением в соответствующий суд общей юрисдикции о назначении предусмотренных законом выборов.

Принцип периодичности выборов связан с установленными законодательством сроками полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления; это, в свою очередь, означает, что очередные выборы должны проводиться через определенные интервалы времени.

7. Принцип альтернативности (п. 33 ст. 38) означает необходимость участия в выборах нескольких депутатов. В случае, если ко дню голосования в одномандатном (многомандатном) избирательном округе число зарегистрированных кандидатов окажется меньше установленного числа депутатских мандатов или равным ему либо если в едином избирательном округе будет зарегистрирован только один кандидат (список кандидатов), голосование в таком избирательном округе по решению соответствующей избирательной комиссии откладывается для дополнительного выдвижения кандидатов (списков кандидатов).

8. Гласность выборов означает их информационное обеспечение, информирование избирателей, опросы общественного мнения.

Всеобщее избирательное право не может быть абсолютным. Этот принцип предполагает целый ряд условий для предоставления гражданам активного и пассивного избирательного права, которые называются цензами.

Следует отметить, что большинство принципов избирательного права не находят своего отражения в Конституции РФ, будучи закрепленными в ФЗ «Об основных гарантиях...», что является не самой распространенной в мире практикой. Среди иных федеральных законов, содержащих нормы избирательного права, в том числе и касающиеся его базовых принципов, можно назвать федеральные законы «О выборах Президента Российской Федерации», «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления».

Избирательные цензы – это условия или ограничения при осуществлении избирательного права. К ним относятся:

1. Возрастной ценз – законодательное установление возрастных ограничений для получения активного и пассивного избирательного права. Граждане вправе реализовывать свое активное избирательное право с 18 лет, т. е. с возраста, когда наступает общая дееспособность. Возрастной ценз пассивного избирательного права устанавливается Конституцией РФ и федеральными законами и зависит от вида органа и должности, на которую избирается гражданин.

2. Ценз гражданства – избирательными правами обладают только граждане Российской Федерации. Не имеют права быть избранными граждане РФ, имеющие гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства. Указанные граждане вправе быть избранными только в органы местного самоуправле-

ния, если это предусмотрено международным договором Российской Федерации. Эти положения применяются при замещении депутатского мандата по единому избирательному округу.

3. Ценз места жительства (оседлости). Для приобретения избирательного права необходимо обязательное проживание гражданина на территории избирательного округа. Пребывание российского гражданина за границей не является препятствием для участия в выборах в федеральные органы государственной власти (депутатов Государственной Думы и Президента РФ). В избирательные списки включаются российские граждане, постоянно проживающие за границей. Граждане, временно находящиеся за рубежом и имеющие при себе открепительные удостоверения, также имеют возможность проголосовать. Дипломатические представительства и консульские учреждения Российской Федерации обязаны оказывать содействие в реализации установленных законодательством избирательных прав и тем российским гражданам, которые не имеют при себе открепительного удостоверения.

4. Ценз количества избраний. Такие ограничения существуют для Президента РФ, высшего должностного лица субъекта РФ и для глав муниципальных образований. Одно и то же лицо может занимать соответствующую должность не более двух сроков подряд.

5. Не имеют пассивного избирательного права граждане Российской Федерации:

– осужденные к лишению свободы за совершение тяжких, особо тяжких преступлений и преступлений экстремистской направленности, предусмотренных Уголовным кодексом РФ, и имеющие на день голосования на выборах неснятую и непогашенную судимость;

– подвергнутые административному наказанию за пропаганду и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики, если голосование на выборах состоится до окончания срока, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию.

1.3 Избирательная система: понятие и виды

К определению избирательной системы существует два подхода: узкий и широкий. Узкий подход ограничивается в представлении о различиях избирательных систем в зависимости от способов определения результатов выборов. Учитывая это, под избирательной системой понимают совокупность установленных законом правил, принципов и критериев, с помощью которых определяются результаты голосования. *В узком смысле избирательная система – это способ определения результатов выборов и распределения выборных мест.*

Широкий подход дает более масштабное представление об избирательной системе как о порядке формирования выборных органов и системе распределения мест после определения результатов голосования. Под избирательной системой понимают, во-первых, принципы и условия осуществления активного и пассивного избирательного права; во-вторых, организацию и порядок проведения выборов (т. е. избирательный процесс); в-третьих, определение итогов голосования и установление результатов выборов. Такая точка зрения присуща, например, М. В. Баглаю. Он отмечает: «Понятие избирательной системы складывается из всей совокупности правовых норм, регулирующих порядок предоставления избирательных прав, проведение выборов и определение результатов голосования»¹. *Под избирательной системой в широком смысле понимается совокупность общественных отношений, возникающих в процессе формирования выборных органов власти.*

В Российской Федерации существуют несколько видов избирательных систем: мажоритарная, пропорциональная, смешанная.

Мажоритарная избирательная система (от французского *majorite* – большинство) – это система формирования выборных органов власти на основе персонального представительства, при которой избранным считается кандидат, набравший предусмотренное законом большинство голосов изби-

¹ Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации. М., 2010. С. 359.

рателей.

Суть мажоритарной системы заключается в разделении территории на избирательные округа, о каждого из которых избирается один или несколько депутатов. Если в одном избирательном округе избирается один депутат, это – одномандатный округ, если в округе избираются два депутата, это – двухмандатный округ, если в округе избираются три и более депутатов, это – многомандатный округ. Максимальное число мандатов, приходящихся на один многомандатный округ не может превышать пяти.

При мажоритарной избирательной системе каждый кандидат выдвигается и избирается в соответствующем избирательном округе в личном качестве, хотя это может быть и самовыдвижение, и выдвижение политической партией.

Выделяют следующие виды мажоритарной избирательной системы:

1) *Система относительного большинства* – это система, при которой избранным считается кандидат, получивший простое большинство голосов избирателей. Такая система применяется при выборах половины депутатов значительной части законодательных органов государственной власти субъектов РФ и представительных органов местного самоуправления.

С 2016 года половина депутатов Государственной Думы Федерального Собрания России избирается по мажоритарной системе, применяемой и до парламентских выборов 2007 года.

2) *Система абсолютного большинства* – это система, при которой избранным считается кандидат, получивший абсолютное число голосов избирателей (более 50%), принявших участие в голосовании.

Эта система подсчета голосов используется на выборах Президента РФ, высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и глав муниципальных образований. Если в первом туре никто из зарегистрированных кандидатов не получил абсолютного большинства голосов, то проводится повторное голосование, в котором участвуют два кандидата, получивших

наибольшее число голосов избирателей на первоначальных выборах. Побеждает кандидат, получивший простое большинство голосов.

В числе преимуществ мажоритарной системы можно назвать ее универсальность. Мажоритарная система успешно используется как при выборах единоличных, так и коллегиальных органов власти без существенных изменений. Также при мажоритарной системе выборов в коллегиальные органы власти существенно возрастают шансы представления в этих органах представителей небольших политических партий или беспартийных кандидатов.

В избрании представителя по одномандатному округу более наглядно реализуется принцип народовластия и прямых выборов, так как он получает мандат напрямую от своих избирателей, исключая посредников в лице партии и ее лидера. Это также делает представителя несколько более независимым от общей политики партии и является фактом подтверждения, что именно его люди и хотят видеть на занимаемой должности, что также может считаться преимуществом.

Важным преимуществом мажоритарной системы является открывающаяся для избирателя возможность учитывать при выборе не только политическую программу, но и личные качества кандидатов, их репутацию, биографию, их высказывания, которые демонстрируют их личные нравственные принципы и особенности мировоззрения, что, зачастую, для избирателя не менее важно, чем схожесть политических убеждений. Таким образом, при мажоритарной избирательной системе задействуется не только политическая идеология избирателей, но и их политическая психология, что повышает эффективность предвыборной агитации, позволяя несколько сместить ее акцент на раскрытие личностей кандидатов.

Среди недостатков мажоритарной системы выделяют недостатки, характерные только для отдельных ее видов, так, например, существенным недостатком мажоритарной системы абсолютного большинства является ее дороговизна, так как стоимость проведения выборов в случае необходимости в

организации второго тура существенно возрастает. Для любого вида мажоритарной системы в целом характерны более высокие расходы, так как требуется проводить агитацию не за десятки партий, а за сотни и тысячи отдельных кандидатов, что существенно увеличивает суммарную стоимость избирательных кампаний. Также в качестве недостатка называют и то, что при мажоритарной избирательной системе избиратели, отдавшие свои голоса не за победителя, фактически, никак не будут учтены при представительном формировании органа государственной власти, притом, что это может достаточно большое число граждан, незначительно уступающее тем, кто проголосовал за победителя.

Еще одним спорным моментом является то, что последствием наполнения представительного органа государственной власти в ходе выборов по мажоритарной избирательной системе большим количеством представителей малых партий и беспартийных представителей может стать понижение согласованности внутри парламента и, как следствие, понижение его эффективности. С другой стороны, такой парламент обеспечивает представление интересов разнообразных групп населения, что делает его более демократичным и либеральным.

Пропорциональная избирательная система – это система, при которой распределение депутатских мест между партийными списками производится в зависимости от количества голосов, полученных каждым списком. Списки выдвигаются политическими партиями. Избиратель, приходя на выборы, получает избирательный бюллетень, в котором перечислены все списки кандидатов, и голосует только за один список. После голосования определяется избирательная квота. Для этого общее число голосов избирателей, принявших участие в выборах, делится на число депутатских мест. Затем, на полученное число делится число голосов, полученных каждым партийным списком и таким путем партия узнает сколько ей досталось мандатов. При этом, в распределении мандатов участвуют не все партии, принимавшие уча-

ствие в выборах, а только преодолевшие установленный законом процентный барьер (минимальное количество голосов, которое необходимо набрать на выборах партии для получения права участвовать в распределении мандатов в избираемом органе). Набранные такими партиями голоса распределяются пропорционально между партиями-победительницами.

Существует несколько различных методов распределения мандатов при использовании пропорциональной избирательной системы. Условно их можно разделить на методы, основанные на делителях, и методы, основанные на квотах.

Методы, основанные на делителях, построены на том, что число голосов, отданных за каждый из партийных списков, делится на ряд возрастающих чисел и полученные результаты располагаются в порядке убывания. Тот результат деления, который будет находиться на порядковом месте, соответствующем числу мандатов будет принят за избирательную квоту и, соответственно, число результатов равных или больших квоте, которые имеет список, определяют число получаемых мандатов. Все дальнейшие отличия заключаются только в том, что именно поместить в делитель для формулы, по которой будут проводиться расчеты квоты. Наиболее популярный метод, предложенный бельгийским математиком Виктором д'Ондтом предлагает помещать в делитель последовательный ряд чисел начинающийся с единицы, где шаг также составляет единицу. Также довольно распространен метод французского математика Сент-Лагюе, при котором ряд чисел также начинается с единицы, но шаг равен двойке.

Метод квот включает два этапа распределения мандатов. Сначала определяется квота. Затем на эту квоту делится число голосов, полученное каждым списком, допущенным к распределению мандатов. Результат этого деления дает число мандатов, которое список получает на первом этапе распределения.

Наиболее известны три квоты:

– квота Хэйра – частное от деления числа голосов, полученных всеми списками, которые допущены к распределению мандатов (x), на число распределяемых мандатов (y), т. е. $Q = x / y$;

– квота Гогенбаха-Бишофа: $Q = x / (y + 1)$;

– квота Друпа: $Q = x / (y + 1) + 1$.

В большинстве случаев после первого этапа некоторое количество мандатов остается нераспределенным. Если этого не произошло, то во втором этапе нет необходимости. На втором этапе применяется либо метод наибольшего остатка, либо метод наибольшей средней. Первый метод подразумевает, что оставшиеся мандаты передаются тем спискам, у которых оказался наибольшим остаток от деления, полученного списком числа голосов на квоту (или наибольшая дробная часть числа, полученного в результате такого деления). При использовании второго метода число полученных списком голосов делится на число мандатов, полученных этим списком на первом этапе, плюс один и мандаты передаются тем спискам, у которых значение получившегося среднего наибольшее.

На сегодняшний день в Российской Федерации в большинстве случаев используется метод Хэйра-Нимейера, то есть метод, основанный на квоте Хэйра, с распределением остатков по правилу наибольшего остатка. Ключевыми преимуществами этого метода являются его простота, удобство и то, что он понятен и прозрачен для постороннего наблюдателя.

Также при использовании пропорциональной избирательной системы часто применяется процентный барьер, то есть значение в процентах, которое необходимо получить от общего числа голосов, чтобы участвовать в распределении мандатов. Основное предназначение процентного барьера – это предотвращение излишней дисперсии в парламенте и обеспечение его цельности и стабильности. В Российской Федерации значение процентного барьера на выборах в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации является плавающим. В 2007 и в 2011 годах оно составляло

7%, на выборах в 2016 году было понижено до 5%. Специальная резолюция Парламентской Ассамблеи Совета Европы «О состоянии прав человека и демократии в Европе» рекомендует не устанавливать уровень процентного барьера выше 3%, аргументируя это тем, что лишение многочисленных групп людей их права быть представленными пагубно сказывается на демократической системе. В странах с устоявшимися демократическими традициями следует найти равновесие между справедливым представлением мнений в обществе и эффективностью парламента и правительства. Поскольку Российская Федерация сравнительно недавно вступила на путь демократических преобразований этот процесс происходит постепенно, что наглядно иллюстрируется понижением барьера с 7% до 5% на последних выборах в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Среди недостатков пропорциональной избирательной системы следует отметить, что при закрытых партийных списках, когда избиратели голосуют за весь список, во-первых, отчасти утрачивается связь между избирателем и кандидатом, тем самым не в полной мере выполняется принцип непосредственности выборов, во-вторых, возможно возникновение ситуации, когда кандидаты, возглавлявшие партийный список, за которых фактически граждане и отдавали свои голоса, отказываются от своих мандатов по различным причинам и в представительный орган попадают члены партийного списка, о которых избирателям ничего не было известно, что также не совсем правильно соотносится с прямым голосованием.

Смешанная избирательная система – это система формирования представительных органов власти, при которой часть депутатов избирается по мажоритарной системе, а другая часть – по пропорциональной системе.

При такой системе создаются мажоритарные избирательные округа и единый избирательный округ для голосования по партийным спискам кандидатов. Избиратель одновременно голосует за кандидата, который баллотируется в мажоритарном округе на персональной основе, и за список кандидатов

от политической партии. Для осуществления процедуры голосования избиратель получает два бюллетеня: один – для голосования за конкретного кандидата по мажоритарному округу, другой – для голосования за политическую партию. Такая система в России применяется при избрании законодательных органов субъектов федерации, представительных органов местного самоуправления, применялась на выборах в Государственную Думу первого – четвертого созывов (1993, 1995, 1999, 2003 гг.) и применяется на выборах в Государственную Думу с 2016 года.

ГЛАВА 2. ИСТОЧНИКИ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА

2.1 Понятие и система источников избирательного права Российской Федерации

Как уже говорилось выше, понятие «избирательное право» используется в объективном и субъективном смысле.

Говоря об «избирательном праве» в объективном смысле, можно определить этот термин, как *совокупность конституционно-правовых норм, которые регулируют порядок организации и проведения выборов депутатов и выборных должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления*. Это определение позволяет говорить об избирательном праве как подотрасли конституционного права. Нормы, составляющие данную подотрасль, содержатся в определенных нормативных правовых актах, составляющих источники избирательного права. Изучение и анализ источников избирательного права, содержащих нормы, которые закрепляют и регулируют отношения, складывающиеся в процессе подготовки и проведения выборов, имеет большое значение для понимания сущности и раскрытия содержания избирательного права и процесса. Прежде чем перейти к определению понятия и рассмотрению системы источников избирательного права, обратимся к теории права, согласно которой *источник права – это форма выражения правовых норм, а также форма придания правилам поведения юридически обязательного характера*. Посредством этого обычные правила поведения становятся правовыми нормами. Некоторые ученые отождествляют источник и форму выражения права, другие проводят между ними разницу. Согласимся с А. Г. Головиным, считающим, что в современной правовой доктрине, наиболее распространенным является подход, в рамках которого источники права подразделяются на материальные, идеальные и юридические¹.

¹ Головин А. Г. Избирательное право России: курс лекций. М.: Норма, 2007. С. 67.

В юридической литературе встречаем различные определения понятия «источники права». Так, Е. И. Козлова считает, что «...в юридическом смысле под источником права понимаются формы, посредством которых устанавливаются и получают обязательную силу правовые нормы»¹. А, например, Л. П. Рассказов определяет *источники права как государственно-официальные способы выражения и закрепления норм права*². Источниками права являются различные способы выражения правотворческой деятельности государства. С помощью этих способов воля законодателя становится обязательной для исполнения. Следует сказать, что наиболее распространенной формой источников права являются нормативные правовые акты. Говоря об источниках избирательного права, необходимо отметить, что именно через нормативные правовые акты уполномоченные органы государства устанавливают нормы права, которые рассчитаны на многократное применение при регулировании отношений, возникающих в процессе подготовки и проведения выборов различного уровня. Это обеспечивает стабильность данной сферы отношений, а в итоге должно способствовать достижению объективности результатов выборов.

Нормативные правовые акты образуют систему законодательства, которая строится по определенной иерархической лестнице, прежде всего, в зависимости от степени юридической силы, а также от степени конкретности правового регулирования, по другим признакам и основаниям.

Вопрос об источниках избирательного права в современной юридической литературе, как правило, увязывают с избирательным законодательством. Так, например, В. И. Наумов считает, что *источниками избирательного права является совокупность федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, актов руководителей исполни-*

¹ Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России. М.: Проспект, 2016. С. 25.

² Рассказов Л. П. Теория государства и права: учебник для вузов. 4-е изд. М.: ИНФРА, 2013. С. 253.

*тельных органов государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам организации, проведения и определения результатов выборов, а также документы Центральной избирательной комиссии Российской Федерации*¹.

Исходя из этого, **источники избирательного права** можно определить как акты установленной формы, содержащие в себе избирательно-правовые нормы, изданные уполномоченным на то органом или должностным лицом, действующие на определенной территории, в определенное время и среди определенного круга лиц, являющиеся элементом системы избирательного законодательства.

***Источники избирательного права** – это правовые акты, содержащие правовые нормы, регулирующие общественные отношения, составляющие предмет избирательного права.*

В систему источников избирательного права входят следующие составные части:

- Конституция РФ;
- международно-правовые акты;
- законодательство РФ;
- законодательство субъектов Федерации;
- нормативные правовые акты местного самоуправления;
- решения Конституционного Суда РФ;
- нормативные правовые акты избирательных комиссий.

Система источников избирательного права составляет законодательство о выборах в Российской Федерации или избирательное законодательство.

¹ См.: Головистикова А. Н., Грудцына Л. Ю. Конституционное право России в вопросах и ответах: учеб. пособие. М., 2005. С. 201.

К настоящему времени сформировалась достаточно развитая система избирательного законодательства, в которой можно выделить отдельные виды источников по следующим основаниям.

1. По уровню правового регулирования или по субъекту правотворчества:

- а) федеральное избирательное законодательство;
- б) избирательное законодательство субъектов РФ;
- в) муниципальное избирательное законодательство.

2. По уровню выборов или органов, в которые они проводятся:

- а) законодательство о выборах федеральных органов государственной власти;
- б) законодательство о выборах органов государственной власти субъектов РФ;
- в) акты органов местного самоуправления.

Можно продолжить данную классификацию, используя другие критерии.

Федеральное избирательное законодательство характеризуется тем, что составляющие его нормативные правовые акты регулируют все виды выборов, проводимых в Российской Федерации на федеральном уровне, в ее субъектах и в муниципальных образованиях. Законодательство субъектов РФ устанавливает порядок подготовки, организации и проведения выборов органов государственной власти субъектов Федерации и муниципальных выборов. Нормативные правовые акты местного самоуправления содержат нормы, регулирующие порядок подготовки и проведения муниципальных выборов.

Особенностью источников российского избирательного права является большое количество подзаконных нормативных актов и нормативных правовых актов избирательных комиссий различного уровня.

Характеризуя систему источников любой отрасли права, подотрасли или отдельного правового института, следует выделять две их группы. К

первой группе относятся общепризнанные принципы и нормы международного права, а также международные договоры РФ, а, вторую группу составляют нормативные правовые акты национального законодательства.

Основную часть источников избирательного права составляет ***национальное избирательное законодательство Российской Федерации***, которое можно определить как совокупность нормативных правовых актов, регулирующих отношения, связанные с осуществлением права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления, то есть отношения, составляющие предмет избирательного права.

Перейдем к рассмотрению отдельных видов источников избирательного права и начнем с характеристики федерального избирательного законодательства.

2.2 Федеральное избирательное законодательство

Федеральное избирательное законодательство, закрепляя основные гарантии избирательных прав и свобод граждан, обеспечивает на всей территории Российской Федерации соблюдение единых демократических избирательных стандартов и их реализацию при проведении различных видов выборов. Характеристику данного вида источников избирательного права, как и системы его источников в целом следует начать с Конституции РФ – основного источника российского права, конституционного права, подотраслью которого является изучаемое нами избирательное право. Основной закон России занимает ведущее место среди источников права, так как имеет высшую юридическую силу, регулирует наиболее важные стороны общественной жизни и является базой для формирования всего законодательства, в том числе и избирательного. Необходимо отметить, что в Конституции РФ 1993 года отсутствует специальная глава об избирательном праве и избирательной системе, как это было, например, в конституциях советского периода. Вопро-

сы организации выборов всегда присутствовали во всех российских конституциях.

Конституция РСФСР 1918 года посвящала этой проблеме Раздел IV – «Активное и пассивное избирательное право». Конституция включала главы «О производстве выборов», «О проверке и отмене выборов и об отзыве депутатов». Устанавливались ограничения в избирательных правах для лиц, прибегающих к наемному труду в целях извлечения прибылей; лишались избирательных прав лица, живущие на нетрудовой доход, частные торговцы, монахи и духовные служители церквей и религиозных культов; служащие и агенты бывшей полиции, особого корпуса жандармов и охранных отделений; члены царствовавшего в России дома.

Конституция (Основной Закон) РСФСР 1925 года лишала отдельных лиц и отдельные социальные группы избирательных прав. Раздел IV – «О выборах в Советы» включал три подраздела: А. Об активном и пассивном избирательном праве; Б. О производстве выборов; В. О проверке и отмене выборов и отзыве депутатов.

Конституция (Основной Закон) РСФСР 1937 года содержала главу «Избирательная система». Устанавливалось всеобщее, равное, прямое избирательное право при тайном голосовании, на основе мажоритарной системы выборов.

Конституция (Основной Закон) РСФСР 1978 года регламентировала принципы и организацию выборов в главе 11 – «Избирательная система». Аналогично решались вопросы в конституциях автономных республик¹.

Не следуя традициям советского периода по объединению норм, регулирующих общественные отношения, связанные с избирательным правом, в одну главу, Конституция РФ 1993 года вместе с тем закрепляет основные принципы избирательного права (хотя только применительно к выборам

¹ Конституционное право России. Сборник нормативных правовых актов и документов. М.: Издательство БЕК, 1996.

Президента РФ), которые затем конкретизируются и детализируются в федеральном избирательном законодательстве и в других источниках избирательного права. Конституция РФ занимает ведущее положение в системе избирательного законодательства, несмотря на отсутствие в ее структуре особой главы об избирательной системе.

Рассмотрим данные положения Конституции РФ более подробно.

Во-первых, в статье 1 Конституции закреплена республиканская форма правления, предполагающая сменяемость власти, ее ответственность перед народом. Конституция РФ закрепляет в качестве одной из основ конституционного строя принцип народовластия, устанавливая, что высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы (ст. 3 Конституции РФ)¹.

Во-вторых, Конституция РФ закрепляет и гарантирует избирательное право в субъективном смысле, т. е. право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления (ст. 32), а также определяет круг лиц, которые не имеют избирательных прав. К ним относятся лица, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда. Это единственное ограничение избирательных прав, установленное Конституцией РФ (за исключением ограничений пассивного избирательного права для кандидатов в Президенты РФ и депутаты Государственной Думы). Все ограничения избирательных прав граждан не должны противоречить Конституции РФ.

В-третьих, Конституция РФ определяет основные требования, предъявляемые к выборам Президента РФ и депутатов Государственной Думы. Но следует подчеркнуть, что только применительно к выборам Президента России закреплены принципы избирательного права (ч. 1 ст. 81). Конституция РФ

¹ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

устанавливает также требования, предъявляемые к гражданам, обладающим пассивным избирательным правом, т. е. к кандидатам в Президенты РФ и в депутаты Государственной Думы. Согласно ч. 2 ст. 81 Основного закона для кандидата в Президенты РФ установлен возрастной ценз – не моложе 35 лет и ценз оседлости – постоянное проживание в Российской Федерации не менее 10 лет. Согласно ч. 1 ст. 97 Конституции РФ депутатом Государственной Думы может быть избран гражданин РФ не моложе 21 года и имеющий право участвовать в выборах (в данном случае следует вспомнить положения ст. 32 Конституции РФ, о которых уже говорилось выше). Кроме того, Конституция РФ закрепляет срок полномочий Президента РФ и депутатов Государственной Думы. До 1 января 2009 г. срок полномочий Президента России и депутатов нижней палаты Федерального Собрания составлял четыре года, а Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы»¹ этот срок был увеличен до шести лет. А срок полномочий депутатов Государственной Думы – до пяти лет.

В-четвертых, Конституция РФ устанавливает разграничение компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами в сфере избирательного законодательства. Ст. 71 Основного закона устанавливает, что вопросы регулирования и защиты прав и свобод человека и гражданина (в том числе и избирательных прав) отнесены к ведению Российской Федерации. К ее исключительному ведению отнесены также вопросы формирования федеральных органов государственной власти.

В-пятых, в самой Конституции РФ установлен механизм защиты конституционных норм, в том числе и норм, закрепляющих избирательные права граждан и гарантии их реализации. В Конституции РФ 1993 года впервые были закреплены не только права и свободы человека и гражданина, но и средства, обеспечивающие их реализацию, представляющие собой сово-

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 1. Ст. 1.

купность разного рода конституционных гарантий. Так, уже в статье 2 Конституции РФ закрепляется обязанность государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина. Кроме того, механизму реализации прав и свобод человека и гражданина посвящена вся глава 2 Конституции РФ. Право на судебную защиту является центральным в системе конституционных гарантий. Следует отметить, что судебная защита выступает наиболее эффективным способом защиты нарушенных прав и свобод личности, а в ряде случаев она является просто единственным средством правовой защиты человека. Уровень судебной защиты прав граждан рассматривается как основной показатель места судебной власти в обществе, показатель уровня демократического характера самого общества. Судебная власть как вид государственной власти принадлежит специальным органам государства – судам, входящим в судебную систему Российской Федерации. Она осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства (ст. 118 Конституции РФ). Как видим, конституционное судопроизводство, называется в первую очередь, что свидетельствует о существенной роли и значении конституционной юстиции в Российской Федерации. Если судить по статистике обращений в Конституционный Суд Российской Федерации, защита политических прав не является основополагающим вопросом для российских граждан. За период с 2012 по 2015 год из 45 700 жалоб, поступивших в суд, только около 1200 жалоб касались вопросов организации публичной власти. Намного больше граждан РФ беспокоили недостатки гражданского (8800) и уголовного (более 18 100 жалоб) права, а также вопросы соцзащиты, жилищных, охраны трудовых и прочих прав (в общей сложности более 12 100 жалоб). Защита, которую может предоставить конституционная юстиция – это защита прав конкретного непосредственного заявителя. А как справедливо считает Председатель Конституционного Суда Российской Федерации В. Д. Зорькин, еще важнее в контексте всего государственного механизма – системный аспект

деятельности Конституционного Суда, который позволяет Суду предотвращать дальнейшее действие закона, нарушающего Конституцию, в отношении других граждан¹.

В-шестых, в соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции РФ общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры РФ являются составной частью ее правовой системы. Это положение позволяет включить в число норм избирательного права России, обладающих высшей юридической силой, нормы-принципы, содержащиеся в международных источниках. Если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то приоритетными являются правила международного договора.

Характеризуя **международные договоры как источники избирательного права**, следует сказать, что Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» определяет международный договор Российской Федерации как международное соглашение, заключенное Российской Федерацией с иностранным государством (или государствами), с международной организацией либо с иным образованием, обладающим правом заключать международные договоры (далее – иное образование), в письменной форме и регулируемое международным правом, независимо от того, содержится такое соглашение в одном документе или в нескольких связанных между собой документах, а также независимо от его конкретного наименования². Международные договоры образуют правовую основу межгосударственных отношений, содействуют поддержанию всеобщего мира и безопасности, развитию международного сотрудничества в соответствии с целями и принципами Устава Организации Объединенных Наций. Международным договорам принадлежит важная роль в защите основных прав и свобод человека, в обеспечении законных интересов госу-

¹ Нарутто С. В. Обращение граждан в Конституционный Суд Российской Федерации: науч.-практич. пособие. М., 2011. С. 178.

² Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 29. Ст. 275.

дарств. Международные договоры – существенный элемент стабильности международного правопорядка и отношений России с зарубежными странами, функционирования правового государства.

В соответствии с п.10 статьи 4 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» «на основании международных договоров Российской Федерации и в порядке, установленном законом, иностранные граждане, постоянно проживающие на территории соответствующего муниципального образования, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, участвовать в иных избирательных действиях на указанных выборах, а также участвовать в местном референдуме на тех же условиях, что и граждане Российской Федерации»¹.

Российская Федерация выступает за неукоснительное соблюдение договорных и обычных норм, подтверждает свою приверженность основополагающему принципу международного права – принципу добросовестного выполнения международных обязательств.

В международных договорах содержатся *международные избирательные стандарты*, которые следует рассматривать:

1) как закрепляемый международным правом нормативный минимум внутригосударственного правового регулирования общественных отношений, складывающихся по поводу назначения, подготовки, проведения и установления результатов выборов, а также отношений, касающихся инфраструктуры избирательного процесса;

2) как механизм реализации международных норм-принципов, позволяющий унифицировать национальное законодательство, обеспечить его соответствие общезначимым целям и задачам, подготовить почву для интеграции отдельных государств в демократическое сообщество.

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.

Особенностями правового регулирования избирательных стандартов являются непосредственное применение (прямое действие) соответствующих норм международного права во внутригосударственных отношениях, а также их относительный приоритет над нормами национального права.

Международные избирательные стандарты должны определять содержание национального законодательства. Речь идет об обязательствах государств предоставить своим гражданам право на участие в свободных, справедливых, подлинных и периодических выборах, не посягать на эти права и обеспечивать их реализацию. Так, избирательное законодательство РФ основывается на положениях Всеобщей декларации прав человека, Международного пакта о гражданских и политических правах, Конвенции о защите прав человека и основных свобод, закрепляющих возможности граждан избирать и быть избранными на подлинных периодических выборах, проводимых на принципе всеобщего избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей¹.

Статья 21 Всеобщей декларации прав человека провозглашает:

«1. Каждый человек имеет право принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через свободно избранных представителей.

2. Каждый человек имеет право равного доступа к государственной службе в своей стране.

3. Воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить себе 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.

Конституционный Суд РФ, о деятельности которого уже говорилось выше, является органом конституционного контроля и часто основывает свои

¹ Международные акты о правах человека. Сборник документов. М., 1998; Конвенции Совета Европы и Российская Федерация. Сборник документов. М., 2000.

² Там же.

выводы на принципах, закрепленных в этих международных правовых актах. Конституционный Суд РФ играет особую роль в правовой охране Конституции РФ и обеспечении ее соблюдения. В практике его деятельности затрагиваются вопросы содержания принципов избирательного права и механизмов их реализации, вопросы назначения выборов, выдвижения кандидатов, определения итогов голосования и другие, возникающие в ходе избирательного процесса.

Решения Конституционного Суда РФ также являются источниками российского избирательного права и влияют как на правотворческую, так и на правоприменительную деятельность в данной сфере. Они оказывают существенное влияние на развитие избирательной системы и избирательного законодательства, а тем самым на развитие демократического процесса российской государственности. Можно сказать, что правовые позиции Конституционного Суда РФ, которые содержатся в его решениях, являются основой будущего законодательного регулирования и, как утверждает Н. В. Витрук, с которым следует согласиться, «выступают в качестве его критериев, параметров, своеобразных моделей»¹. Таким образом в своих постановлениях о толковании Конституции Конституционный Суд РФ также создает нормы, при этом не являясь законодательным органом. К сожалению, данный орган государственной власти практически не использует право законодательной инициативы, которым он наделен.

Вместе с тем в постановлениях и определениях Конституционного Суда РФ находят свое отражение проблемные вопросы теории избирательного права, а также возможные пути их разрешения. Так, например, в Постановлении Конституционного Суда РФ от 10 октября 2013 г. № 20-П «По делу о проверке конституционности подпункта «а» пункта 3.2 статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в

¹ Витрук Н. В. Конституционное правосудие. Судебно-конституционное право и процесс: учеб. пособие / Н. В. Витрук. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, ИНФРА-М, 2010. С. 258.

референдуме граждан Российской Федерации», части первой статьи 10 и части шестой статьи 86 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Г. Б. Егорова, А. Л. Казакова, И. Ю. Кравцова, А. В. Куприянова, А. С. Латыпова и В. Ю. Синькова» предметом проверки стали нормы, запрещающие баллотироваться на выборах тем, кто когда-либо был осужден. Речь идет об осужденных к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений. Запрет не относится к случаям, когда по новому уголовному закону эти деяния не признаются тяжкими или особо тяжкими преступлениями.

Данный запрет стал бессрочным с 1 июня 2012 г. До этого ограничение действовало лишь в отношении тех, чья судимость за указанные преступления не была снята или погашена на день голосования. Конституционный Суд РФ озвучил следующие выводы. Нормы конституционны в той мере, в какой они сами по себе предусматривают подобное ограничение пассивного избирательного права. Это ограничение не является уголовным наказанием и может применяться как последствие осуждения без специального указания в приговоре в качестве препятствия для участия таких лиц в выборах (чтобы предотвратить подрыв легитимности органов публичной власти) при условии, что такая мера должна применяться на определенный период. Бессрочный (пожизненный) запрет баллотироваться допустим только при пожизненном лишении свободы. В остальных случаях применение такого запрета бессрочно превращается в отмену пассивного избирательного права, что недопустимо. С учетом этого нормы неконституционны в той мере, в какой устанавливают, что подобное ограничение для указанных осужденных является бессрочным и недифференцированным. Как подчеркнул Конституционный Суд РФ, периоды таких ограничений, по общему правилу, должны устанавливаться исходя из дифференциации сроков судимости, предусмотренных УК РФ. На более продолжительные сроки такое ограничение может вводиться как исключение – за отдельные преступления (исходя из повышенной сте-

пени их общественной опасности). Кроме того, нормы неконституционны с той точки зрения, с какой позволяют на практике ограничивать в праве быть избранными тех, кто был осужден за указанные преступления в случае, когда их судимость уже снята или погашена, а сами преступления перестали признаваться тяжкими или особо тяжкими. Законодатель должен незамедлительно принять соответствующие поправки. Помимо прочего, должны быть введены процессуальные гарантии, обеспечивающие возможность восстановления пассивного избирательного права¹.

В системе избирательного законодательства РФ, безусловно, центральное место занимает *Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»*² (далее – ФЗ «Об основных гарантиях...»). Данный Закон является своеобразным «ядром» избирательного законодательства, его основополагающим актом. Он не только устанавливает и регулирует гарантии избирательных прав граждан, но и конкретизирует сами эти права. Кроме того, Закон содержит четко и логически выстроенную схему всех стадий избирательного процесса, раскрывает содержание каждой стадии, каждой избирательной процедуры, а также закрепляет систему правовых средств, обеспечивающих соблюдение на каждой стадии принципов избирательного права и законных прав и интересов граждан. Закон содержит значительное количество норм, уточняющих или развивающих положения ранее действующего Федерального закона, неясность и несовершенство которых выявились в ходе правоприменительной практики. Уточняется терминология закона (статья 2 содержит 63 термина и понятия), более четко определены признаки предвыборной агитации, а также более полно и последовательно урегулированы вопросы, касающиеся подготовки и проведения референдумов в Российской Федерации. Данным Федеральным законом опреде-

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 43. Ст. 5622.

² Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.

ляются основные гарантии реализации гражданами Российской Федерации конституционного права на участие в выборах и референдумах, проводимых на территории Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований. Федеральный закон имеет прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Вместе с тем федеральными конституционными законами, иными федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации могут устанавливаться гарантии избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, дополняющие гарантии, установленные настоящим Федеральным законом.

Основные гарантии избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, установленные настоящим Федеральным законом, а также дополнительные гарантии, устанавливаемые иным законом, могут быть изменены не иначе как путем внесения изменений в соответствующие законы.

Следует отметить, что в случае противоречия между федеральным или региональным законом о выборах и ФЗ «Об основных гарантиях...» будут применяться нормы последнего. Такое же правило действует и в случае отсутствия в законодательстве субъектов РФ необходимого нормативного правового акта.

В системе федерального избирательного законодательства следует выделить *федеральные законы о выборах в федеральные органы государственной власти*. Это Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»¹ и Федеральный закон от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации»². Основываясь на положениях

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 2. Ст. 171.

² Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 8. Ст. 740.

Основного закона и ФЗ «Об основных гарантиях...», эти акты содержат нормы, детально регулирующие порядок подготовки и проведения соответствующих выборов, начиная со стадии назначения даты выборов и заканчивая регламентацией порядка обжалования нарушений избирательных прав граждан и привлечения к ответственности за нарушения законодательства о выборах.

Среди актов федерального избирательного законодательства отметим также Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления»¹, который был принят с целью восполнения пробелов в регулировании порядка проведения муниципальных выборов.

Кроме того, к источникам избирательного права федерального уровня следует отнести Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»² и Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³. Данные нормативные правовые акты устанавливают не только основные принципы проведения выборов соответствующих органов и должностных лиц, но и регламентируют некоторые стороны самого избирательного процесса.

Вышеназванные законы являются источниками избирательного права и входят в систему избирательного законодательства. Предметом их регулирования являются избирательные отношения, т. е. общественные отношения, возникающие в процессе подготовки и проведения выборов. Но кроме этих законов при проведении выборов в органы государственной власти федерального и регионального уровня, а также и местного самоуправления долж-

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 49. Ст. 5497.

² Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

³ Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

ны применяться и другие федеральные законы, содержащие отдельные нормы избирательного права. Среди них следует назвать, например, Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях»¹. Политическим партиям принадлежит важная роль в избирательном процессе. Именно они являются избирательными объединениями и имеют право выдвигать кандидатов (списки кандидатов).

Избирательное законодательство РФ включает в себя также нормы различной отраслевой принадлежности: информационного, финансового, уголовного, административного законодательства и т. д. Так, например, нормы Уголовного кодекса РФ и Кодекса РФ об административных правонарушениях устанавливают ответственность за избирательные правонарушения. И следует отметить, что сочетание санкций, установленных избирательным законодательством, с мерами административных взысканий и уголовных наказаний за нарушение избирательных прав граждан и процедуры выборов способно обеспечить эффективное функционирование института ответственности в избирательном праве.

2.3 Избирательное законодательство субъектов Российской Федерации

Как в любом федеративном государстве законодательство России имеет два уровня: **федеральное законодательство**, действующее на всей территории Российской Федерации и **законодательство субъектов РФ**, действие которого ограничено территорией отдельно взятого субъекта. Эти два уровня принято называть федеральным и региональным законодательством. И если федеральные законы, рассмотренные нами выше, регулируют процесс выборов всех органов государственной власти и местного самоуправления в стране в целом, то избирательное законодательство субъектов устанавливает порядок выборов только органов государственной власти субъектов и орга-

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 29. Ст. 2950.

нов местного самоуправления в муниципальных образованиях конкретных субъектов.

Важными источниками избирательного права субъектов РФ являются конституции республик, уставы краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов. Эти нормативные правовые акты, являющиеся основными законами субъектов РФ, закрепляют принцип народовластия, определяют активное и пассивное избирательное право граждан, систему органов государственной власти, срок полномочий выборных органов государственной власти субъектов Федерации, порядок назначения выборов как органов государственной власти, так и органов местного самоуправления, закрепляют требования к кандидатам в соответствующие органы или на выборные должности.

Так, например, в Уставе Краснодарского края в разделе 2 «Организация государственной власти» содержится ряд важнейших норм, закрепляющих принципы народовластия и разделения властей, устанавливающих систему органов государственной власти в Краснодарском крае. Глава 3 раздела 2 «Законодательная власть» регламентирует основы организации и деятельности Законодательного Собрания Краснодарского края – постоянно действующего представительного и законодательного органа государственной власти края. Глава 4 «Исполнительная власть» содержит основные положения, регулирующие порядок выборов главы администрации (губернатора) края¹.

Важное место в законодательстве субъектов РФ занимают **избирательные законы, регулирующие отдельные виды выборов.** Как правило, это законы о выборах законодательного (представительного) органа государственной власти, о выборах главы исполнительного органа государственной власти (губернатора, главы администрации), о выборах депутатов представительного органа местного самоуправления и о выборах главы муниципально-го образования. Часто вместо двух отдельных законов в субъектах РФ при-

¹ <http://base.consultant.ru/regbase/>

нимается один общий закон о муниципальных выборах. В систему избирательных законов входят также законы об избирательных комиссиях субъектов РФ. Иногда субъекты Федерации проводят кодификацию своего избирательного законодательства, т. е. принимают избирательные кодексы. Кодифицированные нормативные правовые акты действуют, например, в Республике Татарстан, Воронежской, Костромской, Свердловской, Тверской, Тюменской областях, в городе Москве и в ряде других субъектов РФ¹.

В систему избирательного законодательства Краснодарского края входят следующие законы:

– от 3 июля 2012 г. № 2519-КЗ «О выборах главы администрации (губернатора) Краснодарского края»;

– от 21 августа 2007 г. № 1315-КЗ «О выборах депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края»;

– от 26 декабря 2005 г. № 966-КЗ «О муниципальных выборах в Краснодарском крае»;

– от 4 июня 1999 г. № 186-КЗ «Об избирательной комиссии Краснодарского края»;

– от 8 апреля 2003 г. № 571-КЗ «О системе избирательных комиссий, комиссий референдума в Краснодарском крае»².

Характеризуя данный вид источников избирательного права, необходимо отметить, что законы субъектов РФ независимо от избранной различными субъектами формы избирательного законодательства не могут противоречить федеральному законодательству, так как должны быть основаны на его нормах. Все изменения, происходящие в современном федеральном избирательном законодательстве, влекут за собой приведение в соответствии с ними законодательства субъектов РФ. Вместе с тем, законы субъектов РФ могут не только дополнять и конкретизировать положения федерального за-

¹ <http://base.consultant.ru/regbase/>

² <http://base.consultant.ru/regbase/>

конодательства, но и осуществлять самостоятельное регулирование различных аспектов избирательных отношений на региональном уровне. При этом необходимым условием остается соответствие избирательного законодательства субъектов РФ Конституции России и федеральным законам.

К числу подзаконных источников избирательного права данного уровня относятся и акты законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ и избирательных комиссий.

2.4 Подзаконные акты как источники избирательного права

К источникам российского избирательного права относятся также *подзаконные нормативные правовые акты*.

Отдельные отношения, связанные с подготовкой и проведением выборов в Российской Федерации, регулируются подзаконными нормативными актами Президента РФ, Правительства РФ, избирательных комиссий.

Нормативные акты Центральной избирательной комиссии РФ, иных федеральных государственных органов не должны противоречить Конституции РФ, федеральным законам. Нормативные акты избирательных комиссий субъектов РФ и нормативные акты по вопросам, связанным с выборами других государственных органов субъектов РФ, не должны противоречить Конституции РФ, федеральным законам, конституциям (уставам), законам субъектов РФ о выборах, нормативным актам Центральной избирательной комиссии РФ.

Отдельное место в системе избирательного законодательства занимают указы Президента РФ, объявленного в соответствии со ст. 80 Конституции РФ главой государства. Характер указов, принимаемых Президентом РФ по вопросам, входящим в сферу избирательного права, разнообразен. В частности, можно выделить указы ненормативного характера, принимаемые главой государства в связи с осуществлением им своих конституционных полномочий. Так, например, в соответствии со ст. 84 Конституции РФ он назначает

выборы Государственной Думы. Кроме того, Президент РФ является гарантом прав и свобод человека и гражданина, а значит, в том числе и избирательных прав. Так, в целях обеспечения конституционных прав и свобод граждан Президентом РФ были приняты Указы: от 30 мая 1997 г. № 535 «Об обеспечении избирательных прав военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, федеральных органов налоговой полиции и работников органов прокуратуры Российской Федерации»¹ и от 28 февраля 1995 г. № 228 «О федеральной целевой программе повышения правовой культуры избирателей и организаторов выборов в Российской Федерации»².

Среди подзаконных актов, регулирующих складывающиеся в избирательной сфере отношения, основное значение имеют акты избирательных комиссий. По своему правовому статусу избирательные комиссии не должны заниматься правотворческой деятельностью, однако, они имеют право принимать акты нормативно-правового характера на основании и во исполнение соответствующих законов. Это могут быть инструкции, постановления, положения и иные решения, целью которых является обеспечение единообразного применения законодательства о выборах. Так, Центральная избирательная комиссия РФ в пределах своей компетенции вправе издавать инструкции по вопросам единообразного применения ФЗ «Об основных гарантиях...» и давать заключения о соответствии законов субъектов РФ этому Закону.

Особенность нормативных правовых актов избирательных комиссий заключается в том, что их положения обязательны, как правило, для нижестоящих избирательных комиссий. Но вместе с тем они регулируют действия и других участников избирательного процесса. Решения и иные акты избирательных комиссий, принятые в пределах их компетенции, обязательны для федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной вла-

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 22. Ст. 2572.

² Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 10. Ст. 862.

сти субъектов РФ, государственных учреждений, органов местного самоуправления, кандидатов, избирательных объединений, общественных объединений, организаций, должностных лиц, избирателей.

Следует подчеркнуть, что принятие нормативных актов избирательными комиссиями направлено на обеспечение единообразного применения уже существующего законодательства, а не на создание новых избирательных процедур.

Еще одним видом источников избирательного права подзаконного характера являются нормативные правовые акты органов местного самоуправления. Эти акты должны приниматься в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Федерации. Ими регулируется порядок подготовки и проведения выборов органов и должностных лиц местного самоуправления. Установление содержания ряда избирательных процедур при проведении муниципальных выборов актами органов местного самоуправления основано на положении ст. 131 Конституции РФ, в силу которого население соответствующих территорий имеет право самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления.

Основным нормативным правовым актом муниципального образования является устав, закрепляющий структуру и порядок формирования органов местного самоуправления, а также определяющий срок полномочий депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц.

По своему содержанию избирательное законодательство не ограничивается воздействием только на отношения, связанные с организацией и проведением выборов в Российской Федерации. Нормативные правовые акты, содержащие нормы избирательного права, нередко выходят за рамки избирательных кампаний различного вида и уровня, затрагивая имеющие юридическое значение аспекты реализации и защиты избирательных прав граждан, в том числе и в межвыборный период.

Избирательное законодательство охватывает собой законы и подзаконные акты различной отраслевой принадлежности. Основная их часть имеет государственно-правовую природу и прямо посвящена регулированию избирательных отношений. Вместе с тем, отдельные нормы, относящиеся к реализации избирательных прав российских граждан, содержатся в правовых актах, не имеющих своей непосредственной целью упорядочение именно избирательных отношений и являющихся структурными элементами финансового, административного, гражданско-процессуального и иных отраслей российского законодательства.

Анализ состояния избирательного законодательства свидетельствует, что оно испытывает на себе воздействие многочисленных факторов, влияющих на развитие всего российского законодательства, среди которых: удовлетворение общественных потребностей с помощью закона на основе научных исследований и прогнозов; законодательное обеспечение государственных реформ и важнейших экономических и социально-культурных программ в качестве их составного элемента; децентрализация правового регулирования на основе федеративных начал и самоуправления; укрепление системных связей между законами и подзаконными актами, законами и договорами (соглашениями).

Завершая характеристику источников избирательного права, необходимо отметить, что стабильность законодательства, в том числе и избирательного, способствует его успешной реализации, однако, изменение действующих законов неизбежно и просто необходимо. Изменение, а тем самым и совершенствование избирательного законодательства связано со спецификой реализации норм избирательного права. Этот процесс предполагает приведение материальных и процессуальных норм в соответствие с изменениями социально-политических условий жизни общества, а также устранение противоречий и пробелов в законодательстве, его систематизацию и кодификацию как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ.

Сложность совершенствования избирательного законодательства проявляется в обеспечении свободы реализации избирательных прав граждан, с одной стороны, и необходимости детальной регламентации избирательных процедур, с другой.

Таким образом, можно утверждать, что избирательное законодательство России нуждается в дальнейшем реформировании, повышающем уровень избирательной демократии.

ГЛАВА 3. ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС

3.1 Избирательный процесс: различные подходы к определению, понятие и особенности

В юридической литературе вопрос о понятии избирательного процесса не исчерпал своей актуальности в современный период. К сожалению, среди дефиниций в рамках тех или иных подходов отсутствует та, которая является унификационно-обоснованной, полноценной и востребованной. Приобретению единых очертаний содержания данного понятия, на наш взгляд, препятствует нарушенный ориентир в целостном восприятии феномена «избирательный процесс».

Категория «избирательный процесс» прочно вошла в научный оборот. Попытки сформулировать понятие российского избирательного процесса активизировались в 90-е гг. XX в.

Действующий ФЗ «Об основных гарантиях...» не содержит определение данного понятия. Отсутствовала дефиниция и в предыдущих федеральных законах аналогичной тематической направленности. Региональный законодатель в избирательных кодексах закреплял понятие «избирательный процесс». Так, согласно п. 13 ст. 1 ранее действовавшего¹ Избирательного кодекса (Закона) Тюменской области от 19 декабря 1999 г. № 140, *избирательный процесс – это регламентированная законодательством Российской Федерации и данным Кодексом последовательная деятельность граждан, избирательных комиссий, органов государственной власти и органов местного самоуправления, избирательных объединений, блоков по подготовке и проведению выборов*². Подобные определения содержались в других избирательных кодексах субъектов РФ. В современный период эта дефиниция изъята из кодексов.

¹ В настоящее время действует Закон Тюменской области от 3 июня 2003 г. № 139 «Избирательный кодекс (Закон) Тюменской области // <http://base.consultant.ru/regbase/>

² <http://base.consultant.ru/regbase/>

Представляется целесообразным ограничить избирательный процесс рамками избирательной кампании, чему способствует легальное определение категории *«избирательная кампания»*, зафиксированное в п. 19 ст. 2 ФЗ «Об основных гарантиях...», как *деятельность по подготовке и проведению выборов, осуществляемая в период со дня официального опубликования (публикации) решения уполномоченного на то должностного лица, государственного органа, органа местного самоуправления о назначении выборов до дня представления избирательной комиссией, организующей выборы, отчета о расходовании средств соответствующего бюджета, выделенных на подготовку и проведение выборов.*

Среди существующих позиций ученых можно выделить четыре основных подхода к понятию «избирательный процесс»:

Первый подход. Избирательный процесс трактуется через институциональный компонент как совокупность стадий, избирательных действий и процедур¹. По мнению Ю. А. Веденеева, В. И. Лысенко, избирательный процесс, являясь формализованным явлением, включает установленную законом совокупность стадий, обеспечивающих его целостность и легитимность результатов выборов, а стадии, в свою очередь, включают в себя совокупность конкретных избирательных процедур и избирательных действий².

Примыкает к данному подходу позиция М. С. Матейковича, определяющего избирательный процесс как систему процедур, правил и сроков, по которым проводятся выборы и осуществляются избирательные действия в межвыборный период³.

¹ Прим.: Об институциональном компоненте структуры избирательного процесса см.: Князев С. Д. Избирательный процесс: понятие, особенности и структура // Правоведение. 2001. № 3. С. 52-54.

² Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: учебник для вузов / отв. ред. к.ю.н. А. А. Вешняков. М.: Издательство Норма, 2003. С. 279.

³ Избирательное право и избирательный процесс: учеб. пособие / М. С. Матейкович. М.: Норма: ИНФРА-М, 2010. С. 157.

Второй подход. В данной категории находит воплощение особый вид деятельности участников избирательного процесса, сопряженный со структурными элементами процесса – стадиями. Такую версию поддерживал и региональный законодатель. Наиболее ярко отражен этот подход в определении, предложенном Е. Н. Хрусталевым: избирательный процесс – урегулированная нормативными правовыми актами и иными социальными нормами деятельность участников избирательного процесса, состоящая из взаимосвязанных и построенных в логической последовательности стадий, опирающаяся на демократические принципы российского избирательного права и направленная на придание выборам легитимного характера¹. Заслуживает внимания позиция Д. Б. Катков, Е. В. Корчиго, предлагающих дефинировать рассматриваемый термин как направленную на избрание депутатов и выборных должностных лиц деятельность субъектов избирательного права по реализации закрепленных процессуальными нормами юридических прав и обязанностей путем осуществления в определенной последовательности избирательных действий².

Третий подход. Авторы указывают на его параметры юридического процесса либо организационно-правовой формы реализации конституционного права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления. В этой связи в юридической литературе акцентируется внимание на том, что избирательный процесс является юридическим процессом организации и проведения выборов³; называют его технологической инфраструктурой и формой реализации конституционных принципов организации периодических свободных выборов и обеспече-

¹ Хрусталев Е. Н. Избирательный процесс в России: Понятие и стадии // Правоведение. 1998. № 2. С. 35.

² Избирательное право: учеб. пособие / Д. Б. Катков, Е. В. Корчиго; под ред. Ю. А. Веденеева. М., 2001. С. 101.

³ См., напр: Зиновьев А. В., Поляшова И. С. Избирательная система России: теория, практика и перспективы. СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. С. 152; Биктагиров Р. Т. Российский избирательный процесс как вид юридического процесса // Избирательное право. 2012. № 2 (18). С. 2-13 и др.

ния избирательных прав человека и гражданина в рамках предусмотренной законом последовательности совершения комплекса избирательных действий и процедур¹. По мнению Р. Т. Биктагирова, избирательный процесс является формой реализации гражданами и избирательными объединениями активного и пассивного избирательного права, права народа (избирательного корпуса) на формирование органов государственной и муниципальной власти².

Четвертый подход. Ученые предлагают трактовать избирательный процесс как систему организационно взаимосвязанных и реализуемых в установленной последовательности отношений, опосредующих подготовку и проведение выборов. По мнению родоначальника этого подхода – С. Д. Князева, «процессуальная форма как юридическая конструкция организации и проведения выборов, состоящая из совокупности избирательных процедур, которые закрепляют определенный порядок осуществления различных электоральных действий, обуславливает существование избирательного процесса как системы правоотношений, обеспечивающих в установленной последовательности динамику избирательной кампании»³. Следует согласиться с С. Д. Князевым в том, что и процессуальная форма, и процедура, и процесс в равной степени связаны с подготовкой и проведением выборов, хотя и выполняют различные функции в механизме правового регулирования избирательных кампаний.

Приведенные подходы подтверждают, что эта одна из самых спорных дефиниций в категориальном аппарате российского избирательного права⁴.

¹ Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: учебник для вузов / отв. ред. А. В. Иванченко. М.: Издательство Норма, 1999. С. 255-256.

² Биктагиров Р. Т. Субъект избирательного права Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2010. С. 17.

³ Князев С. Д. Избирательный процесс: понятие, особенности и структура // Правоведение. 2001. № 3. С. 48-49.

⁴ Прим.: Более подробно см.: Дьякова Т. Ю. К вопросу о понятии «избирательный процесс» в современный период // Правовое пространство России: проблемы теории, истории, практики: материалы II Всероссийской (с международным участием) научно-практической конференции, г. Славянск-на-Кубани, 26-27 мая 2011 г. / под общ. ред.

Как ни парадоксально, один и тот же феномен имеет, казалось бы, несовместимые, диаметрально противоположные сущностные характеристики. Однако это не так. Авторы рассматривают лишь некоторые, отдельно взятые аспекты данного правового явления, которые субъективно оцениваются ими в качестве первостепенных. Поэтому все представленные позиции-подходы ученых имеют право на существование, так как описывают избирательный процесс с разных сторон, а точнее, на разных этапах его познания: от сущности к внешним границам и наоборот, но только все вместе они претендуют на полноценный, комплексный подход к исследованию заявленной категории.

На наш взгляд, наиболее верным, научно целесообразным является второй подход. Считаем возможным предложить авторскую дефиницию, в том числе исходя из нижеследующего.

Процессуальная форма избирательного процесса специфична и сложна по своей природе. Выполняя служебную роль каркаса, внешней оболочки и одновременно императивного вектора порядка организации и проведения выборов, она выступает одной из наиболее значимых гарантий реализации выборов как единственно допустимого легитимного способа делегирования народом властных полномочий органам государственной власти и местного самоуправления, а также конституционного права граждан избирать и быть избранными в рамках временного обеспечения избирательной кампании. Кроме того, процессуальная форма пронизывает и внутреннее содержание избирательного процесса, соприкасаясь с процедурной формой, переплетаясь и взаимодействуя с ней. В свою очередь, процедурная форма не менее значима по своей роли, но имеет несколько иное предназначение. Опосредуя избирательные действия субъектов, упорядочивает поэтапную реализацию избирательных прав граждан для достижения конечного результата – избрания

органов публичной власти. Процедурная форма менее жесткая и позволяет субъектам выбирать определенные приемлемые варианты поведения.

Ядром (стержнем) избирательного процесса являются его субъекты, приводящие в движение весь механизм этой сложной по своей организации системы. Устоявшееся представление о субъекте права как элементе правовых отношений нуждается в изменении. Мы солидарны с С. И. Архиповым в том, что правовые отношения, связи «принадлежат» субъекту права, а не наоборот¹. Поэтому трактовка избирательного процесса как совокупности последовательно сменяющихся друг друга стадий, как формы реализации избирательных прав, как системы организационно взаимосвязанных и реализуемых в установленной последовательности отношений, опосредующих подготовку и проведение выборов, и т. д. без указания на единственных адресатов норм избирательного законодательства – субъектов избирательного процесса искажает его смысл и назначение. Только деятельность соответствующих субъектов является движущей основой поступательного развертывания избирательного процесса.

Таким образом, **избирательный процесс как юридический процесс** – *это деятельность субъектов избирательного процесса, осуществляемая на основе демократических принципов выборов, по реализации закрепленных юридических прав и обязанностей путем совершения в определенной последовательности избирательных действий, сопряженных со стадиями избирательного процесса, в порядке и сроки, установленные избирательным законодательством, целью которой является формирование выборных органов публичной власти.*

Особенности избирательного процесса как вида юридического процесса

¹ Архипов С. И. Субъект права в центре правовой системы // Государство и право. 2005. № 7. С. 13.

1) имеет строго целевое назначение – формирование выборных органов публичной власти;

2) ограничен во времени периодом избирательной кампании;

3) деятельность субъектов избирательного процесса осуществляется при организующей и контролирующей роли юридически независимых государственно-общественных органов – избирательных комиссий, которые представляют общие государственные (муниципальные) интересы;

4) избирательный процесс регламентирован нормами избирательного законодательства, а также смежного законодательства в той мере, в какой они регулируют общественные отношения, связанные с осуществлением избирательных прав граждан и других участников выборов, инструкциями и иными правовыми актами избирательных комиссий, организующих выборы;

5) состоит из многочисленных избирательных действий и процедур, объединенных в стадии;

6) оформляется и закрепляется в правовых документах промежуточного и итогового характера, принимаемых субъектами избирательного процесса в пределах своей компетенции в установленном законодательством порядке¹.

3.2 Стадии избирательного процесса: понятие, признаки, структура и классификация

Избирательный процесс в Российской Федерации включает в себя установленную избирательным законодательством совокупность стадий.

Стадия избирательного процесса – это объединенная единым функциональным назначением обособленная совокупность избирательных действий и процедур, последовательно реализуемая особым кругом субъектов избирательного процесса в порядке и сроки, установленные избирательным законодательством, для достижения конечного результата выборов – избрания депутатов или выборных должностных лиц.

¹ См.: Биктагиров Р. Т. Российский избирательный процесс как вид юридического процесса // Избирательное право. 2012. № 2 (18). С. 7.

Признаки стадий избирательного процесса

Каждая стадия избирательного процесса характеризуется:

- 1) функциональным назначением;
- 2) избирательными сроками;
- 3) субъектным составом;
- 4) совокупностью избирательных действий (процедур);
- 5) конкретными правами и обязанностями субъектов избирательного процесса;
- 6) определенным перечнем документов избирательных комиссий, кандидатов, избирательных объединений, их представителей и других субъектов избирательного процесса.

Собственно *структурными элементами* стадий избирательного процесса являются избирательные процедуры и избирательные действия.

Избирательные процедуры – это конкретный порядок совершения (выполнения) предусмотренных избирательным законодательством совокупности процедурных действий, принятия соответствующими избирательными комиссиями решений, которые обеспечивают реализацию избирательных прав участников выборов на соответствующих стадиях избирательного процесса¹.

Избирательные действия – первичный структурный элемент стадий избирательного процесса, представляющий собой пошаговую реализацию избирательных прав и полномочий соответствующих субъектов избирательного процесса в рамках определенной избирательной процедуры.

Таким образом, принцип поступательного развертывания избирательного процесса позволяет разделить его на относительно самостоятельные, сменяющие друг друга стадии, позволяющие достичь конечный результат выборов – формирование выборных органов публичной власти.

¹ См.: Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: учебник для вузов / отв. ред. канд. юрид. наук А. А. Вешняков. М.: Издательство НОРМА, 2003. С. 298-299.

Классификация стадий избирательного процесса

В научной и учебной юридической литературе отсутствует единый подход к классификации (составу) стадий избирательного процесса и их наименованию. И хотя абсолютно ясно, что их деление носит сугубо условный характер, поскольку они тесно взаимосвязаны и взаимообусловлены, все же представляется целесообразным определение наиболее оптимального, концептуально обоснованного перечня стадий избирательного процесса (таблица 1).

Важно отметить, что классифицировать стадии на основные (обязательные) и факультативные недопустимо. Факультативность означает отсутствие всяких обязательств в реализации правомочий, предполагая личное усмотрение субъектов. На самом же деле, соответствующие стадии (процедуры) обязательно проводятся в случаях, прямо предусмотренных избирательным законодательством. Поэтому более уместным и правильным будет определение всех стадий в качестве обязательных (с выделением основных и дополнительных).

Мнение о том, что повторные выборы, выборы вместо выбывших депутатов – это дополнительные стадии избирательного процесса, в корне неверно, так как это разновидность выборов, в рамках которых осуществляются все предусмотренные избирательным законодательством избирательные действия и процедуры в полном объеме его стадий, правда, возможно и в более короткий срок. Кроме того, информационное обеспечение выборов, их финансирование также не являются стадиями избирательного процесса (и в этой связи не могут быть включены в наименование таковых) – это элементы избирательного процесса, которые носят обслуживающий, вспомогательный (технологический) характер, сопровождая его поступательное развертывание.

Таблица 1. Классификация стадий избирательного процесса

<i>Основные стадии избирательного процесса</i>	<i>Дополнительные стадии и процедуры избирательного процесса</i>
---	---

1. Назначение выборов	
<p>2. Формирование организационно-технологической основы выборов.</p> <p>Данная стадия ранее включала следующие избирательные процедуры: 1) образование избирательных округов, избирательных участков; 2) формирование временно действующих избирательных комиссий, в частности, окружных и участковых (после выборов их деятельность прекращалась); 3) формирование избирательного корпуса.</p> <p>С 2012 г. первая из них фактически утратили свое процедурное качество и сегодня находится за пределами избирательной кампании. Согласно п. 2 ст. 18 и п. 2 ст. 19 ФЗ «Об основных гарантиях...» избирательные округа и избирательные участки образуются соответственно на 10 и 5 лет, а значит их формирование не связано с конкретными выборами.</p> <p>В свою очередь, вторая процедура утрачивает актуальность, поскольку участковые комиссии теперь формируются на 5 лет. Ранее они формировались каждый раз при проведении выборов</p>	
3. Выдвижение и регистрация кандидатов (списков кандидатов)	<p>Дополнительное выдвижение кандидатов (списков кандидатов) как дополнительная процедура избирательного процесса.</p> <p>Например, на основании п. 6 ст. 39 ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»: если за 35 дней до дня голосования будет зарегистрировано менее двух кандидатов, то голосование по решению ЦИК России откладывается на срок до 60 дней для дополнительного выдвижения кандидатов</p>
4. Предвыборная агитация	
5. Голосование	<p>Повторное голосование как дополнительная стадия избирательного процесса предусмотрена только по выборам должностных лиц (Президента РФ, главы субъекта РФ, главы муниципального образования, главы муниципального района, главы городского</p>

	округа)
6. Подсчет голосов избирателей, установление итогов голосования, определение результатов выборов и их официальное опубликование	Повторный подсчет голосов избирателей как дополнительная процедура избирательного процесса. В силу п. 9 ст. 69 ФЗ «Об основных гарантиях...» при выявлении ошибок, несоответствий в протоколах об итогах голосования и (или) сводных таблицах об итогах голосования, возникновении сомнений в правильности составления протоколов и (или) сводных таблиц, поступивших из нижестоящей комиссии, вышестоящая комиссия вправе принять решение о проведении повторного подсчета голосов избирателей нижестоящей комиссией либо о самостоятельном проведении повторного подсчета голосов избирателей на соответствующем избирательном участке

3.3 Назначение выборов

Назначение выборов – это первая стадия избирательного процесса, заключающаяся в издании уполномоченным на то органом или должностным лицом (субъектом права назначения выборов) акта, в котором определяется дата голосования.

Субъекты права назначения выборов – это государственные органы и органы местного самоуправления, должностные лица, которые в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, конституциями (уставами) и законами субъектов РФ, уставами муниципальных образований имеют право назначать выборы в органы государственной власти и местного самоуправления.

На основании п. «а» ст. 84 Конституции РФ Президент РФ назначает выборы депутатов Государственной Думы, а в силу п. «д» ст. 102 Основного закона России выборы Президента РФ назначает Совет Федерации. Согласно

п. 3 ст. 32 Устава Краснодарского края Законодательное Собрание края назначает свои выборы и выборы главы администрации (губернатора) Краснодарского края. В Уставе муниципального образования город Краснодар закрепляется, что муниципальные выборы назначаются городской Думой Краснодара (ч. 2 ст. 14).

Днем, на который может быть назначено голосование на выборах, является воскресенье. Это обуславливается ст. 111 Трудового кодекса России, закрепляющей, что именно этот день недели является общим выходным днем в нашей стране. Назначение выборов на воскресенье обеспечивает возможность принять участие в голосовании максимальному числу избирателей.

Определение конкретного дня недели для проведения голосования отличается действующий ФЗ «Об основных гарантиях...» от его двух предшественников – законов об основных гарантиях 1994 и 1997 года. В Законе 1994 года говорилось о проведении голосования «в один из выходных дней» (ст. 30), а в Законе 1997 года – о назначении голосования «только на календарно выходной день» (п. 2 ст. 10).

Следует отметить, что проведение выборов в выходной день – российская традиция. В ряде иностранных государств выборы проводятся в рабочий день (например, выборы Президента США проходят во вторник).

ФЗ «Об основных гарантиях...» устанавливает запрет назначать голосование на нерабочий праздничный день и на предшествующий ему день, на день, следующий за нерабочим праздничным днем, а также на воскресенье, которое в установленном порядке объявлено рабочим днем. Правило о переносе выходного дня, совпадающего с праздничным, на следующий после праздничного рабочий день призвано обеспечить каждому работнику возможность ежегодно использовать (помимо выходных) нерабочие праздничные дни. В целях рационального использования работниками выходных и нерабочих праздничных дней Правительство России вправе переносить выходные дни на другие дни (ст. 112 Трудового кодекса России). Учитывая эту

специфику регулирования времени отдыха в Трудовом кодексе, в ФЗ «Об основных гарантиях...» предусмотрена однозначная формулировка при определении дня голосования, не допускающая каких-либо иных толкований. Необходимо учитывать, что, говоря о нерабочих праздничных днях, ФЗ «Об основных гарантиях...» имеет в виду исключительно праздники, указанные в ст. 112 Трудового кодекса России. Это подтверждается и судебной практикой¹.

Сроки назначения выборов:

1. Решение о назначении выборов Президента РФ должно быть принято не ранее чем за 100 дней и не позднее чем за 90 дней до дня голосования. Днем голосования является второе воскресенье месяца, в котором состоялось шесть лет назад голосование на предыдущих общих выборах Президента РФ (это март). В 2018 г. планируется сделать исключение из этого правила – провести выборы в третье воскресенье марта (18 марта 2018 г. будет отмечаться четырехлетняя годовщина присоединения Крыма к России).

2. Решение о назначении выборов депутатов Государственной Думы принимается не ранее чем за 110 дней и не позднее чем за 90 дней до дня голосования. День голосования – третье воскресенье месяца, в котором истекает конституционный срок, на который была избрана Государственная Дума предыдущего созыва (с 2016 г. это сентябрь).

3. Решение о назначении выборов в органы государственной власти субъектов РФ должно быть принято не ранее чем за 100 дней и не позднее чем за 90 дней до дня голосования, а в органы местного самоуправления – не ранее чем за 90 дней и не позднее чем за 80 дней до дня голосования. День голосования на выборах в указанные органы – второе воскресенье сентября

¹ В Определении Верховного Суда РФ от 30 июня 2004 № 60-Г04-9 указано, что ссылка заявителя кассационной жалобы на то, что выборы были неправомерно назначены на ежегодный праздник «День рыбака» является необоснованной. Перечень нерабочих праздничных дней дан в статье 112 Трудового кодекса Российской Федерации, праздник «День рыбака», отмечаемый ежегодно каждое второе воскресенье июля, не включен в этот перечень // СПС «КонсультантПлюс».

года, в котором истекают сроки их полномочий. Если второе воскресенье сентября, на которое должны быть назначены выборы, совпадает с нерабочим праздничным днем, или предшествующим ему днем, или днем, следующим за нерабочим праздничным днем, либо второе воскресенье сентября объявлено в установленном порядке рабочим днем, выборы назначаются на третье воскресенье сентября. При проведении выборов депутатов Государственной Думы очередного созыва дни голосования совмещаются (учитывая, что последние выборы Государственной Думы проходили 18 сентября 2016 г., то единым днем голосования на региональных и муниципальных выборах в 2021 г. будет третье воскресенье сентября).

Официальное опубликование решения о назначении выборов в средствах массовой информации происходит не позднее чем через 5 дней со дня его принятия.

ФЗ «Об основных гарантиях...» устанавливает систему гарантий обязательного проведения выборов путем закрепления «страховочного» порядка их назначения, если уполномоченный на то орган или должностное лицо не назначит выборы в сроки, предусмотренные законом, а также если данные органы отсутствуют. В этом случае право назначения выборов переходит к избирательной комиссии в соответствии с законом о выборах. Например, выборы в федеральные органы государственной власти назначает Центральная избирательная комиссия РФ (Далее – ЦИК РФ), в органы государственной власти субъекта РФ – избирательная комиссия субъекта РФ.

Если же избирательная комиссия не назначит в установленный срок выборы либо если такая избирательная комиссия отсутствует и не может быть сформирована, суд общей юрисдикции по заявлениям избирателей, избирательных объединений, органов государственной власти, органов местного самоуправления, прокурора может определить срок, не позднее которого уполномоченный на то орган или должностное лицо, а в случае их отсутствия – конкретная избирательная комиссия должны назначить выборы. При

этом суд также вправе возложить на ЦИК РФ или избирательную комиссию субъекта РФ (соответственно уровню выборов) обязанность сформировать в десятидневный срок со дня вступления в силу его решения временную избирательную комиссию в количестве не более 15 членов комиссии с соблюдением требований к составу избирательной комиссии, а при отсутствии уполномоченного назначить выборы органа или должностного лица – также установить срок, в течение которого временная избирательная комиссия должна назначить выборы.

3.4 Регистрация (учет) избирателей. Составление списков избирателей

Установление количества граждан, обладающих активным избирательным правом, имеет определяющее значение для осуществления избирательного процесса. Исходя из количества зарегистрированных избирателей будут формироваться избирательные округа и избирательные участки, устанавливаться количество подписей избирателей, необходимое для регистрации кандидатов, количество избирательных бюллетеней, которые будут изготавливаться и т. д.

Совокупность избирателей страны или территориальной единицы, то есть лиц, обладающих активным избирательным правом, в юридической литературе и правоприменительной практике принято называть избирательным корпусом. Довольно часто вместо него, как тождественный, употребляется термин «электорат».

Различаются:

- юридический избирательный корпус – совокупность избирателей, внесенных в списки (зарегистрированных);
- фактический избирательный корпус – совокупность голосующих избирателей;

– потенциальный избирательный корпус – совокупность всех избирателей, как зарегистрированных, так и почему-либо незарегистрированных.

Государственная система регистрации (учета) избирателей представляет собой комплекс мер по сбору, систематизации и использованию сведений об избирателях и организуется в целях обеспечения гарантий и реализации избирательных прав граждан РФ¹.

По общему правилу регистрация (учет) избирателей осуществляется по месту их жительства главой местной администрации муниципального района, городского округа, внутригородской территории города федерального значения.

Из этого правила установлены исключения:

1) регистрация (учет) избирателей в городах федерального значения (Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя) законом данного субъекта может быть возложена на орган государственной власти – руководителя территориального органа исполнительной власти²;

2) регистрация (учет) избирателей - военнослужащих, членов их семей и других избирателей, проживающих в пределах расположения воинской части, осуществляется командиром воинской части.

3) регистрация (учет) избирателей, проживающих за пределами России или находящихся в длительных заграничных командировках, осуществляется руководителем соответствующего дипломатического представительства или консульского учреждения РФ.

¹ П. 1.1 Положения о Государственной системе регистрации (учета) избирателей, участников референдума в Российской Федерации, утвержденного Постановлением ЦИК России от 6 ноября 1997 г. № 134/973-П // Вестник Центризбиркома РФ. 1997. № 9.

² Например, в соответствии с ч. 3 ст. 8 и ч. 3 ст. 9 Избирательного кодекса города Москвы регистрация (учет) избирателей осуществляется главой управы района г. Москвы, а сведения о зарегистрированных избирателях формирует и уточняет глава управы района г. Москвы. Верховный Суд РФ в Определении от 14 июня 2006 г. № 5-Г06-49 отметил, что возложение указанных полномочий на руководителя территориального органа исполнительной власти города не является наделением его полномочиями главы муниципального образования и не нарушает принципов и основ местного самоуправления.

Основанием для регистрации (учета) избирателей на территории муниципального образования является факт нахождения их места жительства, а в отношении вынужденных переселенцев – факт временного пребывания на соответствующей территории. Указанный факт устанавливается на основании сведений, представляемых органами Федеральной миграционной службы РФ, осуществляющими регистрацию граждан РФ по месту пребывания и по месту жительства в пределах России.

Основанием для регистрации (учета) военнослужащих, членов их семей и т. д. является факт нахождения их места жительства в пределах расположения воинской части, устанавливаемый на основании сведений, представляемых соответствующей службой воинской части.

Основанием для регистрации (учета) избирателей, находящихся за пределами РФ является факт их постоянного проживания на территории иностранного государства или нахождения в длительной заграничной командировке на территории соответствующего иностранного государства, устанавливаемый дипломатическими представительствами, консульскими учреждениями РФ.

Возможность регистрации (учета) избирателей не только по месту жительства, но и по месту пребывания, по сути, влечет двойную регистрацию одного избирателя (по месту жительства, которое он оставил и по месту пребывания). Это может иметь место, как в отношении вынужденных переселенцев, так и лиц, находящихся за пределами России.

Для обеспечения достоверности данных об избирателях, ФЗ «Об основных гарантиях...» закрепляет обязанность соответствующих органов уведомлять ответственное за регистрацию (учет) избирателей лицо (главу местной администрации или руководителя территориального органа исполнительной власти) об изменении обстоятельств и сведений, имеющих значение для регистрации (учета) избирателей.

Не реже чем **один раз в месяц** ответственному лицу предоставляется информация:

– от органов, осуществляющих регистрацию граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, выдачу и замену документов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации (с апреля 2016 г. – это МВД России, а до этого – Федеральная миграционная служба России) – о фактах выдачи и замене паспорта гражданина РФ, регистрации и снятия с регистрационного учета по месту жительства (в отношении вынужденных переселенцев – по месту пребывания) граждан РФ, выдачи паспорта гражданина РФ в нарушение установленного порядка с указанием следующих персональных данных гражданина: фамилии, имени, отчества, даты рождения, места рождения, пола, гражданства, адреса места жительства (в отношении вынужденных переселенцев – места пребывания), вида документа, удостоверяющего личность, серии и номера этого документа, наименования или кода органа, выдавшего документ, дата выдачи документа;

– от органов записи актов гражданского состояния (ЗАГС) – о фактах смерти граждан РФ.

Не реже чем **один раз в три месяца** ответственному лицу сообщаются сведения:

– от органов, осуществляющие воинский учет – о гражданах РФ, призванных (поступивших по контракту) на военную службу (уволенных с военной службы);

– от органов (учреждений) уголовно-исполнительной системы – о гражданах, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда.

Обязанность сообщать сведения главе местной администрации или руководителю территориального органа исполнительной власти закреплена также за судами – в случае принятия решения о признании гражданина недееспособным или ранее признанного судом недееспособным, дееспособ-

ным. Однако, в отличие от указанных выше органов, закон не устанавливает срок предоставления такой информации судами. Представляется, что в этом случае суды должны руководствоваться пятидневным сроком со дня принятия решения суда в окончательной форме, определенным статьей 214 Гражданского процессуального кодекса РФ для рассылки лицам, участвующим в деле, но не присутствующим в судебном заседании.

Полученные сведения глава местной администрации или руководитель территориального органа исполнительной власти не реже чем один раз в месяц должны направляться в избирательную комиссию субъекта РФ для формирования и ведения регистра избирателей. Законодатели субъектов РФ не вправе возлагать эту обязанность на исполнительные органы государственной власти субъектов РФ¹.

Регистр избирателей – это информационный ресурс Государственной автоматизированной системы РФ «Выборы» (ГАС «Выборы»), содержащий совокупность персональных данных об избирателях.

За непредставление сведений или представление недостоверных сведений в избирательную комиссию глава местной администрации или руководитель территориального органа исполнительной власти несут административную ответственность по статье 5.4 Кодекса РФ об административных правонарушениях². В юридической литературе высказывается мнение о несправедливости возложения ответственности только на указанных должностных лиц, поскольку возможность своевременного представления в избирательную комиссию достоверных сведений зависит от других государственных органов³. С этим, безусловно, следует согласиться, поскольку органы местного самоуправления выступают лишь в роли передаточного звена между избира-

¹ См.: Определение Верховного Суда РФ от 25 октября 2006 г. № 92-Г06-13.

² Сумма штрафа за это составляет от одной до пяти тысяч рублей.

³ Ефименко Е. А. Регистрация (учет) избирателей, участников референдума в Российской Федерации: правовой режим, особенности, недостатки // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 3.

тельными комиссиями и органами, обладающими сведениями, необходимыми для регистрации избирателей. Ответственность должен нести не только глава местной администрации или руководитель территориального органа исполнительной власти, но также органы и лица, нарушающие сроки представления им информации.

Регистрация избирателей и установление численности зарегистрированных на территории муниципального образования, субъекта Федерации, в Российской Федерации и за пределами территории Российской Федерации избирателей происходит по состоянию на 1 января и 1 июля каждого года с использованием ГАС «Выборы».

Более детальный порядок регистрации (учета) избирателей, формирования и ведения регистра избирателей определяется Положением о Государственной системе регистрации (учета) избирателей, участников референдума в Российской Федерации, утвержденным Постановлением ЦИК РФ от 6 ноября 1997 г. № 134/973-П.

Так, гражданин включается в список избирателей, если:

- достигнет 18-летнего возраста;
- пройдет регистрацию по месту жительства (в отношении вынужденных переселенцев – по месту пребывания) на территории муниципального образования;
- будет зачислен в списки личного состава воинской части граждан, проходящих военную службу по призыву, на основании приказа командира воинской части (зачислен в военное учебное заведение на основании приказа начальника военного учебного заведения);
- будет постоянно проживать на территории иностранного государства или находиться в длительной заграничной командировке (по данным консульского учета);
- суд принял решение о признании дееспособным гражданина, ранее признанного недееспособным;

– гражданин прибыл по месту жительства после окончания срока военной службы по призыву;

– гражданин прибыл по месту жительства после отбывания наказания в виде лишения свободы.

ЦИК РФ совместно с избирательными комиссиями субъектов РФ формирует и ведет Регистр избирателей. Для этих целей создается база данных на основании сведений, которые обобщаются главой местной администрации и не реже чем один раз в месяц передаются в избирательную комиссию субъекта РФ.

Глава субъекта РФ и председатель избирательной комиссии субъекта РФ не позднее 25 января и 25 июля каждого года на основании представленных главами местных администраций сведений устанавливают численность избирателей, зарегистрированных на территории субъекта РФ по состоянию на 1 января и 1 июля, подписывают и направляют эти сведения в ЦИК России.

Составление списков избирателей

В целях реализации прав избирателей соответствующими комиссиями составляются списки избирателей на основании сведений, полученных с использованием государственной системы регистрации (учета) избирателей.

Список избирателей – это избирательный документ, составляемый в целях реализации прав избирателей и устанавливающий круг лиц, обладающих активным избирательным правом на конкретном избирательном участке.

В списки избирателей на избирательных участках включаются граждане РФ, обладающие на день голосования активным избирательным правом. Основанием для включения гражданина РФ в список избирателей на конкретном избирательном участке может являться:

- 1) факт нахождения места жительства¹ на территории этого участка;
- 2) факт временного пребывания² на территории этого участка (в случаях, предусмотренных избирательным законодательством и при наличии у гражданина активного избирательного права на данном участке);
- 3) наличие открепительного удостоверения³.

По первым двум основаниям (по месту жительства и пребывания) избиратели включаются в так называемый «основной список избирателей», формируемый заранее, а по третьему основанию (наличие открепительного удостоверения) – в «дополнительный список», составляемый непосредственно при обращении избирателя в день голосования⁴. ФЗ «Об основных гарантиях...» не употребляет указанных терминов, но они используются в юридической литературе, судебной практике и некоторых правовых актах⁵.

¹ Согласно ст. 2 Закона РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-І «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» местом жительства является жилой дом, квартира, комната, жилое помещение специализированного жилищного фонда либо иное жилое помещение, в которых гражданин постоянно или преимущественно проживает в качестве собственника, по договору найма (поднайма), договору найма специализированного жилого помещения либо на иных основаниях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, и в которых он зарегистрирован по месту жительства.

² Согласно ст. 2 Закона РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-І «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» местом пребывания является гостиница, санаторий, дом отдыха, пансионат, кемпинг, туристская база, медицинская организация или другое подобное учреждение, учреждение уголовно-исполнительной системы, исполняющее наказания в виде лишения свободы или принудительных работ, либо не являющееся местом жительства гражданина Российской Федерации жилое помещение, в которых он проживает временно.

³ Открепительное удостоверение – это избирательный документ строгой отчетности, позволяющий избирателю, который в день голосования будет отсутствовать по месту своего жительства, проголосовать на любом другом избирательном участке, но в пределах избирательного округа, в котором он обладает избирательным правом.

⁴ По этой причине в «дополнительный список избирателей» включаются не только граждане, голосующие по открепительным удостоверениям, но и избиратели, имеющие место жительства на данном избирательном участке, но по какой-либо причине не включенные в список избирателей, если они обратились в избирательную комиссию только в день голосования.

⁵ Например, Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в

Дополнительный список избирателей не является самостоятельным документом. Дополнительное включение граждан в список избирателей означает продление ранее составленного списка избирателей за счет дополнительных вкладных листов. При этом нумерация записей на этих дополнительных вкладных листах должна быть продолжением нумерации заверенного накануне дня голосования списка избирателей¹.

Факт нахождения места жительства или места пребывания на территории избирательного участка должен быть подтвержден соответствующей отметкой в документе, удостоверяющем личность, о регистрации гражданина, осуществляемой органами Федеральной миграционной службы РФ.

Для включения гражданина РФ в список избирателей, по первому основанию, юридическое значение имеет не фактическое проживание избирателя на территории избирательного участка, а факт его регистрации по месту жительства. Сам по себе факт отсутствия гражданина на момент составления списков избирателей по месту постоянного или преимущественного проживания, как подчеркивает Конституционный Суд РФ в одном из своих решений, не может служить основанием для отказа ему во включении в список избирателей на соответствующем избирательном участке².

Военнослужащие, проходящие военную службу по призыву в воинских частях, военных организациях и учреждениях, которые расположены на территории соответствующего муниципального образования, если место жи-

органы местного самоуправления» в статье 16 говорит о полномочии участковой избирательной комиссии организовывать «составление дополнительного списка по участку».

¹ Протокол заседания Центризбиркома РФ от 12 ноября 2003 г. № 54-1-4 (Выписка) «Об информационно-методическом материале по некоторым вопросам образования избирательных участков за пределами территории Российской Федерации, формирования соответствующих участковых избирательных комиссий по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва, организации их деятельности» // Вестник Центризбиркома РФ. 2003. № 22.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 24 ноября 1995 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 10 Закона Республики Северная Осетия от 22 декабря 1994 года «О выборах в Парламент Республики Северная Осетия – Алания» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 48. Ст. 4692.

тельства этих военнослужащих до призыва на военную службу не было расположено на территории муниципального образования, не включаются в списки избирателей и не учитываются при определении числа избирателей при выборах в органы местного самоуправления.

Что касается включения в список избирателей по второму основанию, то есть граждан, временно пребывающих на территории избирательного участка и не имеющих открепительного удостоверения, то это является, исключением из общего правила, которое должно быть специально оговорено в законе. Для включения в список избирателей временно пребывающих граждан требуется представление в участковую избирательную комиссию личного заявления избирателя. Такое заявление в одних случаях представляется в письменной форме¹, а в других – в устной².

Список избирателей составляется в двух экземплярах уполномоченной избирательной комиссией с использованием ГАС «Выборы» отдельно по каждому избирательному участку. Сведения об избирателях, включаемые в список, располагаются в алфавитном или ином порядке (по населенным пунктам, улицам, домам, квартирам). В списке указываются: фамилия, имя, отчество, год рождения (в возрасте 18 лет – дополнительно день и месяц рождения), адрес места жительства избирателя. В нем должны быть предусмотрены места для проставления избирателем подписи за каждый получен-

¹ Например, в соответствии с п. 17 ст. 17 ФЗ «Об основных гарантиях...» избиратели, находящиеся в местах временного пребывания, работающие на предприятиях с непрерывным циклом работы и занятые на отдельных видах работ, где невозможно уменьшение продолжительности работы (смены), а также избиратели из числа военнослужащих, находящихся вне места расположения воинской части, решением участковой комиссии могут быть включены в список избирателей на избирательном участке по месту их временного пребывания по личному письменному заявлению, поданному в участковую комиссию не позднее, чем за три дня до дня голосования.

² Например, в соответствии с п. 8 ст. 17 ФЗ «Об основных гарантиях...» при проведении выборов в федеральные органы государственной власти участковые комиссии, сформированные на избирательных участках, образованных за пределами территории РФ, вправе составлять список избирателей до дня голосования – по письменным обращениям, а в день голосования – по устным обращениям явившихся в участковую комиссию граждан РФ, постоянно проживающих за пределами территории РФ либо находящихся в длительных заграничных командировках.

ный им бюллетень, серии и номера своего паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, а также для внесения суммарных данных по каждому виду выборов и для проставления подписи члена участковой комиссии, выдавшего бюллетень (бюллетени) избирателю.

Соответствующая территориальная комиссия (окружная избирательная комиссия, избирательная комиссия муниципального образования) передает по акту участковым комиссиям первый экземпляр списка избирателей конкретного избирательного участка не позднее чем за 10 дней до дня голосования¹. Участковая комиссия вправе разделить первый экземпляр этого списка на отдельные книги. Каждая такая книга не позднее дня, предшествующего дню голосования, должна быть сброшюрована (прошита), что подтверждается печатью участковой комиссии и подписью ее председателя.

В свою очередь, участковая комиссия уточняет этот список и за 10 дней до дня голосования представляет его избирателям для ознакомления и дополнительного уточнения.

Гражданин РФ, обладающий активным избирательным правом, вправе обратиться в участковую комиссию с заявлением о включении его в список избирателей, о любой ошибке или неточности в сведениях о нем, внесенных в данный список. Участковая комиссия обязана в течение 24 часов, а в день голосования в течение двух часов с момента обращения, но не позднее момента окончания голосования проверить сообщенные заявителем сведения и представленные документы и либо устранить ошибку или неточность, либо принять решение об отклонении заявления с указанием причин такого отклонения, вручив заверенную копию этого решения заявителю. Решение участковой комиссии об отклонении заявления о включении гражданина РФ в список избирателей может быть обжаловано в вышестоящую комиссию или в

¹ Прим.: Согласно п. 12 ст. 17 ФЗ «Об основных гарантиях...» порядок и сроки изготовления, использования второго экземпляра списка избирателей, его передачи соответствующей участковой комиссии, заверения и уточнения определяются комиссией, организующей выборы.

суд (по месту нахождения участковой комиссии), которые обязаны рассмотреть жалобу (заявление) в трехдневный срок, а за три и менее дня до дня голосования и в день голосования – немедленно. В случае, если принято решение об удовлетворении жалобы (заявления), исправление в списке избирателей производится участковой комиссией немедленно.

В нормах избирательного законодательства содержится запрет о внесении каких-либо изменений в списки избирателей после окончания голосования и начала подсчета голосов избирателей.

ГЛАВА 4. ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ОКРУГА И ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ УЧАСТКИ

4.1 Избирательные округа: понятие, виды, требования к ним, порядок образования

Образование избирательных округов как территориальной основы проведения выборов – одна из важная избирательная процедура, которая, согласно ст. 3 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств (Кишинев, 7 октября 2002 г.), является способом обеспечения равного избирательного права¹. В этой связи необходимо тщательно конструировать правовой режим образования избирательных территориальных единиц, отвечающий международным избирательным стандартам.

В п. 30 ст. 2 ФЗ «Об основных гарантиях...» *избирательный округ определяется как территория, которая образована (определена) в соответствии с законом и от которой непосредственно гражданами РФ избираются депутат (депутаты), выборное должностное лицо (выборные должностные лица).*

Применение определенных видов избирательных округов напрямую зависит от устанавливаемых в законах о выборах типов (видов) избирательной системы.

ФЗ «Об основных гарантиях...» называет *три вида округов*, дефинируя соответствующие термины в пп. 31-33 ст. 2:

1. Единый избирательный округ – округ, включающий в себя всю территорию, на которой проводятся выборы.

Единый избирательный округ образуется по выборам должностного лица по мажоритарной избирательной системе и депутатского корпуса при использовании пропорциональной избирательной системы в чистом виде ли-

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 48. Ст. 4971.

бо пропорционального компонента смешанной системы (во втором случае федеральный и региональный законодатель не всегда употребляют слово «единый»).

Например, в ст. 4 ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» закрепляется, что они проводятся по единому федеральному избирательному округу, который включает в себя всю территорию Российской Федерации, а избиратели, проживающие за пределами территории Российской Федерации, считаются приписанными к федеральному избирательному округу. В соответствии с ч. 3 ст. 3 и ст. 13 ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» 225 из 450 депутатов избираются в составе партийных списков также по федеральному избирательному округу, охватывающему всю территорию государства.

Аналогичным образом решается вопрос по выборам высших должностных лиц, а также части или всего состава депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ.

Так, в Законе Краснодарского края от 3 июля 2012 г. № 2519-КЗ «О выборах главы администрации (губернатора) Краснодарского края» фиксируется образование единого избирательного округа, включающего всю территорию края (ст. 4)¹.

В большинстве субъектов РФ выборы депутатского корпуса проводятся по смешанной избирательной системе², пропорциональный компонент которой обуславливает наличие республиканских, краевых, областных избирательных округов (в автономных округах они именуются едиными, в Севастополе как субъекте РФ – городским). Например, в ч. 3 ст. 4 и ч. 1 ст. 10 Закона Краснодарского края от 21 августа 2007 г. № 1315-КЗ «О выборах депутатов

¹ <http://base.consultant.ru/regbase/>

² Прим.: Пропорциональная избирательная система по выборам депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ устанавливается лишь в отдельных субъектах РФ, в частности, в Республике Ингушетия, Республике Дагестан, Чеченской Республике и др.

Законодательного Собрания Краснодарского края» регламентируется избрание половины состава Законодательного Собрания по краевому избирательному округу¹.

Подобная практика распространена и на местном уровне по выборам должностных лиц и депутатов представительных органов местного самоуправления.

2. Многомандатный избирательный округ – округ, в котором избираются несколько депутатов и в котором за каждого из них избиратели голосуют персонально.

На основании п. 8 ст. 18 ФЗ «Об основных гарантиях...» в случае образования многомандатного избирательного округа «число депутатских мандатов, подлежащих распределению в этом округе, не может превышать пять». Данное ограничение не применяется при выборах в органы местного самоуправления сельского поселения, а также при выборах в органы местного самоуправления иного муниципального образования в избирательном округе, образованном в границах избирательного участка. Однако в п. 3 ст. 4 ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» регламентируется только, что многомандатные избирательные округа могут образовываться по выборам депутатов представительного органа местного самоуправления, при этом число мандатов не может быть более пяти.

Избрание по многомандатным избирательным округам депутатов закрепляется в п. 4 ст. 4 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Их применение было предусмотрено также федеральными конституционными законами, определяющими образование новых субъектов Федерации, в частности, в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа

¹ <http://base.consultant.ru/regbase/>

и Эвенкийского автономного округа (новый субъект РФ – Красноярский край), Камчатской области и Корякского автономного округа (Камчатский край), Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа (Иркутская область), Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа (Забайкальский край)¹, и связано с избранием в законодательные (представительные) органы государственной власти первого созыва нескольких депутатов (2, 4 или 5) от административно-территориальных единиц с особым статусом, на территориях которых формировались многомандатные избирательные округа.

Нормы о многомандатных округах нашли развитие в указах Президента РФ, которыми утверждались положения о выборах депутатского корпуса первого созыва этих регионов². Избранными признавались по соответствующим округам (двухмандатному, четырехмандатному или пятимандатному) те

¹ См.: п. 2 ч. 3 ст. 11 Федерального конституционного закона от 14 октября 2005 г. № 6-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 42. Ст. 4212; п. 3 ч. 1 ст. 9 Федерального конституционного закона от 12 июля 2006 г. № 2-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 29. Ст. 3119; п. 3 ч. 3 ст. 9 Федерального конституционного закона от 30 декабря 2006 г. № 6-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 1 (ч. I). Ст. 1; п. 3 ч. 1 ст. 9 Федерального конституционного закона от 21 июля 2007 г. № 5-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 30. Ст. 3745.

² См., напр.: Указ Президента РФ от 13 апреля 2007 г. № 474 «Об утверждении Положения о выборах депутатов Законодательного Собрания Камчатского края первого созыва» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 16. Ст. 1877; Указ Президента РФ от 29 февраля 2008 г. № 285 «Об утверждении Положения о выборах депутатов Законодательного Собрания Забайкальского края первого созыва» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 10 (ч. II). Ст. 903; Указ Президента РФ от 29 февраля 2008 г. № 286 «Об утверждении Положения о выборах депутатов Законодательного Собрания Иркутской области первого созыва» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 10 (ч. II). Ст. 904.

депутаты, которые набирали наибольшее количество голосов избирателей по сравнению с другими кандидатами, т. е. это усложненный вариант, когда при использовании смешанной избирательной системы ее мажоритарный компонент охватывал как одномандатные, так и многомандатные округа.

Принятые позже законы о выборах депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти указанных субъектов РФ не зафиксировали наличие такого вида округов, за исключением Красноярского края. Согласно ст. 3 Уставного закона Красноярского края от 21 апреля 2016 г. № 10-4435 «О выборах депутатов Законодательного Собрания Красноярского края» по 2 депутата Законодательного Собрания избираются по двухмандатным избирательным округам, которые образуются на территориях двух административно-территориальных единиц с особым статусом – территории Таймырского Долгано-Ненецкого района и территории Эвенкийского района¹.

Необходимо отметить, что в современный период формирование многомандатных округов по выборам депутатов парламентов субъектов РФ явление редкое. Например, выборы депутатов Думы Чукотского автономного округа проводятся с использованием смешанной избирательной системы, включающей мажоритарную систему относительного большинства и пропорциональную систему: 9 депутатов избираются по единому избирательному округу пропорционально числу голосов избирателей, поданных за окружные списки кандидатов в депутаты, а 6 – по одномандатным (многомандатным) избирательным округам².

С 2012 г. на основании новых положений, установленных в п. 19 ст. 35 ФЗ «Об основных гарантиях...» и в ч. 3.2 ст. 23 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», выборы

¹ <http://base.consultant.ru/regbase/>

² См.: ч.ч. 3, 4 ст. 2 Закона Чукотского автономного округа от 17 декабря 2015 г. № 122-ОЗ «О порядке проведения выборов депутатов Думы Чукотского автономного округа // <http://base.consultant.ru/regbase/>

депутатов представительных органов поселений (за исключением городских округов) с численностью населения менее 3000 человек, а также представительных органов поселений (включая представительные органы городских округов) с численностью менее 15 депутатов проводятся по одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам.

Следует признать положительной практику активного использования института многомандатных округов при проведении соответствующих муниципальных выборов, так как это способствует оптимизации организационной структуры избирательного процесса.

3. Одномандатный избирательный округ – избирательный округ, в котором избирается один депутат.

Третий вид избирательных округов также предусмотрен только по выборам депутатов, когда применяется мажоритарный компонент смешанной избирательной системы на всех уровнях выборов или исключительно мажоритарная система относительного большинства, которая, наряду с другими системами, используется только на местном уровне.

Так, для проведения выборов депутатов Государственной Думы, избираемых по одномандатным избирательным округам, на территории Российской Федерации образуется 225 одномандатных избирательных округов. Образование одномандатных избирательных округов осуществляется на основании сведений о численности избирателей, участников референдума, зарегистрированных на территориях субъектов Российской Федерации в соответствии с требованиями, предусмотренными ст. 16 ФЗ «Об основных гарантиях...». Границы одномандатных избирательных округов определяются исходя из численности избирателей, зарегистрированных на территориях субъектов Российской Федерации. Одномандатные избирательные округа образуются на основе единой нормы представительства избирателей, определяемой путем деления общего числа избирателей, зарегистрированных в Российской Федерации, на общее число одномандатных избирательных округов.

Требования к избирательным округам

Существует несколько требований по которым образуются избирательные округа:

1. Должно соблюдаться их примерное равенство по числу избирателей. При образовании многомандатных избирательных округов – примерное равенство числа избирателей на один депутатский мандат. Данное требование полностью соответствует подп. «б» п. 1 ст. 3 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств (Кишинев, 7 октября 2002 г.)¹, в силу которого при проведении голосования по одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам они образуются на равной основе с тем, чтобы результаты голосования возможно точно и полно выражали волю избирателей. В качестве критериев равной основы должно устанавливаться примерное равенство одномандатных избирательных округов по числу избирателей или примерное равенство числа избирателей на один депутатский мандат в многомандатных избирательных округах. Основаниями для отклонения от средней нормы представительства могут являться труднодоступность и отдаленность местности, компактность проживания коренных малочисленных народов или иных национальных меньшинств и этнических групп.

Российский законодатель допускает отклонение от средней нормы представительства избирателей не более чем на 10 %, а в труднодоступных или отдаленных местностях – не более чем на 30 %. Отклонение числа избирателей в многомандатном избирательном округе от средней нормы представительства избирателей, умноженной на число депутатских мандатов в данном округе, «не может превышать 10 % от средней нормы представительства избирателей, а в труднодоступных или отдаленных местностях – 15 %» (подп. «а» п. 4 ст. 18 ФЗ «Об основных гарантиях...»). Перечень труднодо-

¹Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 48. Ст. 4971.

ступных и отдаленных местностей устанавливается законом субъекта РФ, который должен вступить в силу до дня официального опубликования решения о назначении выборов.

Для того, чтобы избежать разделения территорий муниципальных образований между разными округами, допустимый размер отклонения повышается с 10 % до 20 %.

ФЗ «Об основных гарантиях...» не устанавливает, что такое средняя норма представительства избирателей, а, например, в ч. 2 ст. 12 ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» закрепляется, что она определяется путем деления общего числа избирателей, зарегистрированных в Российской Федерации, на общее число одномандатных избирательных округов (225). В законах субъектов РФ о выборах депутатов также фиксируется формула средней нормы представительства как частного от деления числа избирателей на число одномандатных округов.

Указанные выше требования могут не соблюдаться по выборам в федеральные органы государственной власти, иные федеральные государственные органы, но только в случае, если федеральным законом устанавливается обязательность образования не менее одного избирательного округа на территории каждого субъекта РФ, а также по выборам депутатов законодательного (представительного) органа субъекта РФ, если при образовании на территории автономного округа, входящего в состав другого субъекта РФ, одного одномандатного избирательного округа, он включает в себя всю территорию данного автономного округа.

Если в соответствии с конституцией (уставом), законом субъекта РФ одна из палат двухпалатного парламента субъекта Федерации формируется из представителей административно-территориальных единиц или муниципальных образований, то в этом случае не применяются требования о примерном равенстве округов по численности избирателей.

В случае компактного проживания коренных малочисленных народов допустимое отклонение от средней нормы представительства избирателей в соответствии с законом субъекта РФ может превышать указанный предел, но не должно составлять более 40 %.

2. Избирательный округ должен составлять единую территорию. Не допускается образование избирательного округа из территорий, не граничащих между собой. Исключение – анклавные территории.

3. При образовании округов учитываются административно-территориальное устройство субъекта РФ, территории муниципального образования.

4. Не допускается образование одномандатного избирательного округа из территорий двух и более субъектов Российской Федерации;

5. На территории каждого субъекта Российской Федерации должно быть образовано не менее одного одномандатного избирательного округа;

6. В наименование одномандатного избирательного округа должно быть включено наименование соответствующего субъекта Российской Федерации.

Порядок образования избирательных округов

С 2012 г. одномандатные и многомандатные избирательные округа образуются сроком на 10 лет¹ на основании данных о численности избирателей, зарегистрированных на соответствующей территории. Данное положение следует признать удачным, поскольку оно призвано обеспечить стабильность избирательных территориальных единиц.

Согласно п. 2 ст. 19 ФЗ «Об основных гарантиях...» избирательная комиссия, организующая выборы в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ, представительный орган муници-

¹ См.: Федеральный закон от 2 октября 2012 г. № 157-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 41. Ст. 5522.

пального образования, определяет схему одномандатных и (или) многомандатных избирательных округов не позднее чем за 80 дней до истечения срока, на который была утверждена прежняя схема.

В схеме должны быть обозначены границы округов, определен перечень административно-территориальных единиц или муниципальных образований, а также населенных пунктов, входящих в каждый избирательный округ (если избирательный округ включает в себя только часть территории административно-территориальной единицы, или муниципального образования, или населенного пункта, то в схеме обозначаются границы такой части), указаны номер каждого округа, число избирателей в нем.

Утверждает новую схему одномандатных и (или) многомандатных избирательных округов соответствующий законодательный (представительный) орган государственной власти, представительный орган муниципального образования не позднее чем за 20 дней до истечения срока, на который была утверждена прежняя схема. До утверждения представленной схемы орган вправе вносить в нее поправки.

Если новая схема округов не утверждена в срок, в том числе в связи с отсутствием указанных субъектов права ее утверждения, то это полномочие реализует избирательная комиссия, организующая выборы, не позднее чем через один месяц по истечении пропущенного срока, обозначенного выше (п. 3 ст. 19).

Если, например, в конституции (уставе) субъекта РФ, законе субъекта РФ, уставе муниципального образования изменен численный состав депутатского корпуса на региональном или местном уровне, применяемый вид избирательной системы, то в этом случае по представлению организующей выборы избирательной комиссии законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ, представительный орган муниципального образования вправе утвердить новую схему одномандатных и (или) многомандатных избирательных округов не позднее чем через 30 дней со дня

вступления в силу соответствующих положений нормативных правовых актов.

Опубликование (обнародование) схемы избирательных округов, включая ее графическое изображение, осуществляется не позднее чем через пять дней после ее утверждения указанными органами или организующей выборы избирательной комиссией.

4.2 Избирательные участки: понятие, требования к ним, порядок образования

Для проведения голосования и подсчета голосов избирателей образуются избирательные участки. Избирательные участки являются едиными для всех выборов, проводимых на соответствующей территории, а в случае назначения референдума субъекта Российской Федерации, они являются также участками референдума.

Избирательный участок – это *территория, образованная для проведения голосования и подсчета голосов избирателей*

Общие требования к избирательным участкам

1. Они образуются из расчета не более чем три тысячи избирателей на один участок.

2. Границы избирательных участков не должны пересекать границы избирательных округов.

Законодатель устанавливает еще два **дополнительных требования** к формированию определенных избирательных участков. Во-первых, в местах временного пребывания избирателей (больницах, санаториях, домах отдыха, на вокзалах, в аэропортах, местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых и др.), в труднодоступных и отдаленных местностях, на судах, находящихся в день голосования в плавании, на полярных станциях такие участки входят в избирательные округа по месту их расположения или по месту приписки судна. Во-вторых, в исключительных случаях, когда терри-

тории воинских частей расположены в обособленных, удаленных от населенных пунктов местностях, военнослужащие голосуют не на общих избирательных участках, а на участках, образованных в конкретных воинских частях.

Порядок образования избирательных участков

Избирательные участки образуются сроком на пять лет с учетом местных и иных условий исходя из необходимости создания максимальных удобств для избирателей. Перечень избирательных участков и их границы подлежат уточнению в порядке, предусмотренном для их образования. Перечень избирательных участков и их границы могут быть уточнены в указанном порядке в связи с изменением границ, преобразованием, упразднением муниципальных образований, уменьшением числа избирателей, зарегистрированных на территории избирательного участка.

Субъектами права образования избирательных участков на основании данных о числе избирателей, зарегистрированных на территории участка, являются:

1. Глава местной администрации муниципального района, городского округа, внутригородской территории города федерального значения.

2. Руководитель территориального органа исполнительной власти города федерального значения в случаях, предусмотренных законом субъекта РФ.

Указанные субъекты обязаны согласовать образование избирательных участков с соответствующей территориальной комиссией.

3. Руководители дипломатических представительств или консульских учреждений РФ на территории страны их пребывания (формируют участки, находящиеся за пределами территории России). При этом положение, касающееся числа избирателей, может не применяться.

4. Командир воинских частей по решению определенной избирательной комиссии, если воинская часть расположена в обособленной, удаленной

от населенных пунктов местности. Так, согласно п. 5 ст. 25 ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» в этом случае избирательные участки могут образовываться по решению избирательной комиссии субъекта РФ командирами воинских частей, а в п. 3 ст. 14 ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» данным правом наделяется территориальная избирательная комиссия, согласующая свои действия с избирательной комиссией субъекта РФ, на основании представления командира воинской части.

5. Предусмотренная законом избирательная комиссия в местах временного пребывания избирателей, в труднодоступных и отдаленных местностях, на судах, находящихся в день голосования в плавании, и на полярных станциях. Однако в последних случаях (исключая места временного пребывания) избирательные участки могут образовываться вышестоящей комиссией по согласованию с капитаном судна или судовладельцем, начальником полярной станции, руководителями других объектов, расположенных в труднодоступных и отдаленных местностях.

В силу п. 2 ст. 25 ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» избирательные участки формируются первыми двумя видами субъектов права их образования не позднее чем за 50 дней до дня голосования.

Командиры воинских частей также формируют участки в этот общий срок, а в исключительных случаях – не позднее чем за пять дней до дня голосования. Аналогичным образом поступают руководители дипломатических представительств и консульских учреждений РФ, которые еще обязаны сообщить в ЦИК РФ об образовании избирательных участков не позднее чем за 40 дней до дня голосования, а в исключительных случаях – не позднее чем за три дня до дня голосования.

В местах временного пребывания, иных местах, указанных выше, они образуются территориальной комиссией не позднее чем за 50 дней до дня го-

лосования, а в исключительных случаях по согласованию с избирательной комиссией субъекта РФ – не позднее чем за три дня до дня голосования.

В п. 7 ст. 19 ФЗ «Об основных гарантиях...» фиксируется обязанность главы местной администрации муниципального района, городского округа, внутригородской территории города федерального значения, руководителя территориального органа исполнительной власти города федерального значения, а при проведении выборов в орган местного самоуправления поселения – главы местной администрации поселения опубликовать списки избирательных участков с указанием их границ, если избирательный участок образован на части территории населенного пункта, либо перечня населенных пунктов, если участок образован на территориях одного или нескольких населенных пунктов, а также номеров, мест нахождения участковых комиссий и помещений для голосования не позднее чем за 40 дней до дня голосования (срок в законах о выборах варьируется в зависимости от их уровня и вида, попадая в общий рамочный срок).

Руководители дипломатических представительств или консульских учреждений РФ с учетом местных условий решают вопросы публикации сведений об избирательных участках, образованных за пределами территории государства, в том числе путем их размещения в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Таким образом, установленные нормами избирательного законодательства требования к избирательным округам и участкам, порядок их образования гарантируют реализацию гражданами РФ прямого, всеобщего и равного избирательного права при проведении выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

ГЛАВА 5. ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ КОМИССИИ

5.1 Понятие и виды избирательных комиссий

Избирательный процесс, как и любой другой процесс нуждается в координации и управлении. Основными органами, которые этим занимаются, являются избирательные комиссии.

Избирательная комиссия – орган, созданный с целью обеспечения, реализации и защиты избирательных прав граждан Российской Федерации, а также осуществления подготовки и проведения выборов в Российской Федерации.

Основная цель деятельности избирательных комиссий – организация и проведение выборов, а также защита избирательных прав граждан.

В Российской Федерации действует система избирательных комиссий. Особенностью является то, что, несмотря на общую цель деятельности, компетенция у каждой комиссии своя.

В Российской Федерации действуют: Центральная избирательная комиссия Российской Федерации; избирательные комиссии субъектов Российской Федерации; избирательные комиссии муниципальных образований; окружные избирательные комиссии; территориальные (районные, городские) комиссии; участковые комиссии.

Все вышеназванные комиссии действуют на постоянной основе, кроме окружных и участковых. Связано это, в первую очередь, с возложенными функциями и обозначенной компетенцией. Именно полномочия участковых и окружных комиссий связаны непосредственно с проведением выборов, поэтому, в отсутствие избирательного процесса, их деятельность нецелесообразна.

5.2 Порядок формирования и полномочия избирательных комиссий

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации является юридическим лицом, закон определяет ее как федеральный государственный орган. Несмотря на постоянный характер деятельности ЦИК РФ, срок ее полномочий составляет пять лет. По истечении указанного срока, деятельность комиссии становится нелегитимной, и требуется сформировать новый ее состав.

Пять членов назначаются Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации. Кандидатуры могут быть предложены депутатами, фракциями, иными депутатскими объединениями в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации.

При этом от одного депутатского объединения в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации может быть назначено не более одного представителя.

Пять членов назначаются Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Кандидатуры предлагаются законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации и высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации (руководителями высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации).

Пять членов назначаются Президентом Российской Федерации, который самостоятельно определяет кандидатуры.

Таким образом, всего в Центральной избирательной комиссии Российской Федерации пятнадцать членов с правом решающего голоса. Процесс формирования комиссии определен таким образом, чтобы максимально учесть мнение и интересы всех политических партий, а также органов государственной власти, формируемых путем выборов. Однако закон предъявля-

ет к кандидатам в члены ЦИК РФ обязательное требование иметь высшее образование.

Работу комиссии организуют три должностных лица, которые избираются самими членами комиссии: Председатель, заместитель Председателя и секретарь.

Регламент ЦИК РФ детально регламентирует процедуру их избрания на первом заседании из числа членов с правом решающего голоса. Кандидатуру на должность Председателя может выдвинуть как сам кандидат, так и иные члены комиссии с правом решающего голоса. Лицо имеет право на самоотвод. Перед избранием по каждой кандидатуре проводится обсуждение.

Избрание происходит путем тайного голосования с использованием бюллетеней.

В бюллетень вносятся фамилии, имена, отчества всех выдвинутых кандидатов. Справа от них помещается пустой квадрат. При заполнении бюллетеня в квадрате, расположенном напротив фамилии кандидата, за которого подается голос, может быть поставлен любой знак.

Избранным считается кандидат, получивший более половины голосов от общего числа членов Комиссии. Прописана процедура и для случаев, когда ни один из кандидатов не набрал нужное число голосов.

Если в первом туре было выдвинуто два кандидата, то второй тур голосования проводится по одному кандидату, получившему наибольшее число голосов. Таким образом, возможна безальтернативность выборов. При выдвижении в первом туре более двух кандидатов второй тур голосования проводится по двум кандидатам, получившим наибольшее число голосов.

Кандидату для избрания на должность Председателя Комиссии по итогам второго тура голосования необходимо набрать не менее половины голосов от установленного числа членов Комиссии.

Если во втором туре голосования ни один из кандидатов не набрал необходимого для избрания числа голосов, а также если на должность Предсе-

дателя Комиссии был выдвинут один кандидат и он не набрал необходимого для избрания числа голосов, то процедура выборов повторяется до избрания Председателя Комиссии. При этом кандидатом на должность Председателя Комиссии могут быть выдвинуты любые члены Комиссии, в том числе и те, по кандидатурам которых уже проводилось голосование.

Для подсчета голосов формируется счетная комиссия, которая и оглашает все результаты выборов председателя. Итоговый результат оформляется постановлением Комиссии.

Особенностью является то, что все члены комиссии собираются только на ее заседания, а Председатель, заместитель Председателя и секретарь Комиссии работают в ней на постоянной (штатной) основе, поскольку именно они обеспечивают ее повседневную работу, а также реализуют полномочия, не в рамках конкретного избирательного процесса.

Председатель Комиссии выполняет такую же работу, как и любой другой руководитель ведомства: осуществляет общее руководство деятельностью комиссии, и ее Аппарата, подписывает все документы от имени ЦИК. В первую очередь, это постановления по итогам заседания и выписки из протоколов заседаний. Также он издает распоряжения, утверждает штатное расписание и вносит в него изменения в пределах штатной численности структурных подразделений, принимает на работу и увольняет его работников, осуществляет перемещение и преобразование вакантных должностей в структурных подразделениях Аппарата Комиссии в пределах, выделяемых Комиссии бюджетных средств на оплату труда.

Именно Председатель представляет Комиссию в любых взаимоотношениях.

Заместитель Председателя Комиссии выполняет следующие административные полномочия: замещает Председателя в его отсутствие; по поручению Председателя Комиссии созывает и ведет заседания Комиссии; координирует работу, связанную с проведением выборов в органы государствен-

ной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, а также с формированием избирательных комиссий; организует работу по контролю за источниками поступления, учетом и использованием денежных средств избирательных фондов, фондов референдума, проверке финансовых отчетов кандидатов, избирательных объединений, инициативных групп по проведению референдума, инициативных агитационных групп; организует работу по контролю за источниками и размерами имущества, получаемого политическими партиями в виде вступительных и членских взносов, пожертвований граждан и юридических лиц, информированию граждан о результатах этих проверок, по проверке сводных финансовых отчетов и сведений о поступлении и расходовании средств политических партий.

Помимо полномочий, связанных с общей компетенцией комиссии, заместитель председателя обладает собственными управленческими полномочиями. Так, он является руководителем Контрольно-ревизионной службы при Комиссии; координирует деятельность по противодействию коррупции; курирует административно-хозяйственную деятельность организует кадровую работу в Комиссии.

Собственные полномочия, имеющие ключевое значение для организации работы и реализации задач избиркома, имеет Секретарь Комиссии. Он организует подготовку заседаний Комиссии, в том числе их видеотрансляцию в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»; организует планирование деятельности Комиссии, контролирует ход выполнения планов работы; координирует работу по доведению решений и иных материалов Комиссии до сведения членов Комиссии, избирательных комиссий, комиссий референдума, органов государственной власти, органов местного самоуправления, учреждений и организаций, должностных лиц, общественных объединений, средств массовой информации; координирует организацию работ по информационному наполнению и функционированию официального сайта Комиссии; подписывает постановления Комиссии, выписки из протоколов

заседаний Комиссии; организует документационное обеспечение, формирование документального фонда (архива) Комиссии; дает поручения в пределах своей компетенции; координирует работу по вопросам взаимодействия с группами избирателей, инициативными группами по проведению референдума Российской Федерации и инициативными агитационными группами; организует работу по приведению законодательства субъектов Российской Федерации в соответствие с Федеральным законом.

К полномочиям Центральной избирательной комиссии Российской Федерации закон относит: контроль за соблюдением избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации; организацию разработки нормативов технологического оборудования (кабины для голосования, ящики для голосования) для участковых комиссий, утверждение указанных нормативов и осуществление контроля за их соблюдением, а также организация закупки этого технологического оборудования при проведении выборов в федеральные органы государственной власти и референдума Российской Федерации; обеспечение реализации мероприятий, связанных с подготовкой и проведением выборов, референдумов, развитием избирательной системы в Российской Федерации, внедрением, эксплуатацией и развитием средств автоматизации, правовым обучением избирателей, профессиональной подготовкой членов комиссий и других организаторов выборов, референдумов, изданием необходимой печатной продукции; осуществление мер по организации единого порядка распределения эфирного времени и печатной площади между зарегистрированными кандидатами, избирательными объединениями для проведения предвыборной агитации, между инициативной группой по проведению референдума и иными группами участников референдума для проведения агитации по вопросам референдума, установления итогов голосования, определения результатов выборов, референдумов, а также порядка опубликования (обнародования) итогов голосования и результатов выборов, референдумов, в том числе в информационно-

телекоммуникационной сети «Интернет»; осуществление мер по организации финансирования подготовки и проведения выборов, референдумов, распределение выделенных из федерального бюджета средств на финансовое обеспечение подготовки и проведения выборов, референдума, контроль целевого использования указанных средств; оказание правовой, методической, организационно-технической помощи нижестоящим комиссиям; международное сотрудничество в области избирательных систем; заслушивание сообщений федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по вопросам, связанным с подготовкой и проведением выборов в федеральные органы государственной власти и референдума Российской Федерации; установление нормативов, в соответствии с которыми изготавливаются списки избирателей, участников референдума и другие избирательные документы, а также документы, связанные с подготовкой и проведением референдума; рассмотрение жалоб (заявлений) на решения и действия (бездействие) нижестоящих комиссий и принимает по указанным жалобам (заявлениям) мотивированные решения.

Таким образом, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации возглавляет систему избирательных комиссий Российской Федерации и от ее деятельности, принимаемых решений, определении методов и средств проведения выборов в целом, и голосования в частности зависит эффективность избирательного процесса и реализации народовластия.

В первую очередь, именно ЦИК РФ должна реагировать на жалобы граждан о нарушении их избирательных прав в период проведения выборов. Чем больше будет уровень доверия граждан прозрачности проведения выборов, тем более высокой будет явка избирателей и, как следствие, более объективными результаты выборов.

На уровне субъектов Российской Федерации общее руководство и организацию деятельности избирательных комиссий осуществляют *избира-*

тельные комиссии субъектов. Исходя из компетенции, избирательные комиссии субъектов Российской Федерации действуют на постоянной основе. Срок их полномочий – пять лет.

Федеральный закон позволяет субъектам самостоятельно устанавливать число членов избирательной комиссии с правом решающего голоса, устанавливая минимальное и максимально возможное количество: от 10 до 14. Устав Краснодарского края воспользовался верхним пределом и установил, что в избирательной комиссии Краснодарского края 14 членов с правом решающего голоса.

7 членов (половину) назначает глава администрации (губернатор) Краснодарского края, 7 (половину) Законодательное Собрание Краснодарского края.

Для субъектов, формирующих краевой избирком, есть обязательное условие: при назначении своих 7 человек половину кандидатур выбрать из числа предложенных политическими партиями, допущенными к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации и допущенными к распределению депутатских мандатов в Законодательном Собрании Краснодарского края.

Кроме того, предусмотрена обязанность для каждого из субъектов, назначающих членов краевой избирательной комиссии не менее одного члена назначить по предложению Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

К компетенции избирательной комиссии субъекта Российской Федерации относится: контроль за соблюдением избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации; организация закупки технологического оборудования (кабины для голосования, ящики для голосования) для участковых комиссий, в том числе по поручению Центральной избирательной комиссии Российской Федерации при проведении выборов в федеральные органы государственной власти, референдума Российской Фе-

дерации; контроль за соблюдением нормативов технологического оборудования для участковых комиссий; реализация мероприятий, связанных с подготовкой и проведением выборов, референдумов, развитием избирательной системы в Российской Федерации, внедрением, эксплуатацией и развитием средств автоматизации, правовым обучением избирателей, профессиональной подготовкой членов комиссий и других организаторов выборов, референдумов, изданием необходимой печатной продукции; организация единого порядка распределения эфирного времени и печатной площади между зарегистрированными кандидатами, избирательными объединениями для проведения предвыборной агитации, между инициативной группой по проведению референдума и иными группами участников референдума для проведения агитации по вопросам референдума, установления итогов голосования, определения результатов выборов, референдумов, а также порядка опубликования итогов голосования и результатов выборов, референдумов; организация финансирования подготовки и проведения выборов в органы государственной власти субъекта Российской Федерации, референдумов субъекта Российской Федерации, распределяет выделенные из федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации средства на финансовое обеспечение подготовки и проведения выборов, референдума, контролирует целевое использование указанных средств; утверждение перечня территориальных комиссий; установление единой нумерации избирательных участков на территории субъекта Российской Федерации; оказание правовой, методической, организационно-технической помощи нижестоящим комиссиям; заслушивание сообщений органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по вопросам, связанным с подготовкой и проведением выборов в органы государственной власти субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления, референдума субъекта Российской Федерации, местного референдума; установление нормативов, в соответствии с которыми изготавливаются списки избирателей, участников ре-

ферендума и другие избирательные документы, а также документы, связанные с подготовкой и проведением референдума; рассмотрение жалоб (заявлений) на решения и действия (бездействие) нижестоящих комиссий и принятие по указанным жалобам (заявлениям) мотивированных решений; участие в организации государственной системы регистрации (учета) избирателей, участников референдума и в осуществлении этой регистрации (учета), в формировании и ведении регистра избирателей, участников референдума; участие в осуществлении проверки сводных финансовых отчетов и сведений о поступлении и расходовании средств политических партий, контроле за источниками и размерами имущества, получаемого политическими партиями в виде вступительных и членских взносов, пожертвований граждан и юридических лиц, информировании граждан о результатах этих проверок; представление по запросу избирательной комиссии муниципального образования сведения о численности на соответствующей территории избирателей, участников референдума, являющихся инвалидами, с указанием групп инвалидности.

Избирательная комиссия муниципального образования организует подготовку и проведение выборов в органы местного самоуправления, местного референдума.

Следует отметить, что реализацию полномочий муниципальной избирательной комиссии можно возложить на территориальную комиссию или на участковую комиссию, действующую в границах муниципального образования. Соответствующее решение принимается избирательной комиссией субъекта на основании представления представительного органа этого муниципального образования.

При возложении полномочий одной комиссии на другую не предполагает увеличения членов последней.

Срок полномочий избирательной комиссии муниципального образования составляет пять лет. Формирование избирательной комиссии муниципального образования осуществляется представительным органом муници-

пального образования на основе предложений собраний избирателей по месту жительства, работы, службы, учебы, а также предложений избирательной комиссии муниципального образования предыдущего состава, избирательной комиссии субъекта Российской Федерации. При назначении членов в муниципальную избирательную комиссию также действуют обязательные кандидатуры из числа политических партий, выдвинувших федеральные списки кандидатов, допущенных к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, допущенных к распределению депутатских мандатов в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации, допущенных к распределению депутатских мандатов в представительном органе муниципального образования.

Избирательная комиссия муниципального образования: осуществляет на территории муниципального образования контроль за соблюдением избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации; обеспечивает реализацию мероприятий, связанных с подготовкой и проведением выборов в органы местного самоуправления, местных референдумов, изданием необходимой печатной продукции; осуществляет меры по обеспечению при проведении выборов в органы местного самоуправления, местного референдума соблюдения единого порядка распределения эфирного времени и печатной площади между зарегистрированными кандидатами, избирательными объединениями для проведения предвыборной агитации, между инициативной группой по проведению референдума и иными группами участников референдума для проведения агитации по вопросам референдума; осуществляет меры по обеспечению при проведении выборов в органы местного самоуправления, местного референдума соблюдения единого порядка установления итогов голосования, определения результатов выборов, референдумов; осуществляет меры по обеспечению при проведении выборов в органы местного самоуправления, местного референдума соблюдения еди-

ного порядка опубликования итогов голосования и результатов выборов, референдумов; осуществляет меры по организации финансирования подготовки и проведения выборов в органы местного самоуправления, местных референдумов, распределяет выделенные из местного бюджета и (или) бюджета субъекта Российской Федерации средства на финансовое обеспечение подготовки и проведения выборов в органы местного самоуправления, местного референдума, контролирует целевое использование указанных средств; оказывает правовую, методическую, организационно-техническую помощь нижестоящим комиссиям; заслушивает сообщения органов местного самоуправления по вопросам, связанным с подготовкой и проведением выборов в органы местного самоуправления, местного референдума; рассматривает жалобы (заявления) на решения и действия (бездействие) нижестоящих комиссий, а избирательная комиссия муниципального района – также жалобы (заявления) на решения и действия (бездействие) избирательной комиссии поселения и принимает по указанным жалобам (заявлениям) мотивированные решения.

Отчасти сходные полномочия имеет территориальная избирательная комиссия. Неслучайно именно на нее может быть возложена реализация функций муниципальной комиссии. Собственно, как и наоборот. Полномочия территориальной комиссии могут быть возложены на соответствующую избирательную комиссию муниципального образования. Действуют территориальные комиссии на постоянной основе. Срок их полномочий составляет пять лет.

Основное предназначение *территориальных комиссий* заключается в координации действий и руководстве деятельностью участковых избирательных комиссий. С этой целью территориальная избирательная комиссия: осуществляет контроль за соблюдением избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации; обеспечивает соблюдение нормативов технологического оборудования (кабины для голосования,

ящики для голосования) для участковых комиссий; обеспечивает реализацию мероприятий, связанных с подготовкой и проведением выборов, референдумов, развитием избирательной системы в Российской Федерации, внедрением, эксплуатацией и развитием средств автоматизации, правовым обучением избирателей, профессиональной подготовкой членов комиссий и других организаторов выборов, референдумов; осуществляет меры по соблюдению единого порядка установления итогов голосования; распределяет выделенные ей из федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации средства на финансовое обеспечение подготовки и проведения выборов, референдума, контролирует целевое использование указанных средств; оказывает методическую, организационно-техническую помощь участковым комиссиям; заслушивает сообщения органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления по вопросам, связанным с подготовкой и проведением выборов, референдума; рассматривает жалобы (заявления) на решения и действия (бездействие) нижестоящих комиссий и принимает по указанным жалобам (заявлениям) мотивированные решения.

Среди остальных комиссий выделяются две, деятельность которых сводится только к процедуре проведения выборов, поэтому носит непостоянный характер и распространяется только на период определенного избирательного процесса. Касается это окружных и участковых избирательных комиссий.

Окружные избирательные комиссии формируются при проведении выборов по одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам. Полномочия окружных избирательных комиссий могут возлагаться на иные избирательные комиссии, что зачастую и происходит.

Срок полномочий окружных избирательных комиссий истекает через два месяца со дня официального опубликования результатов выборов, если в вышестоящую комиссию не поступили жалобы (заявления) на действия (без-

действие) данной комиссии, в результате которых был нарушен порядок подсчета голосов, либо если по данным фактам не ведется судебное разбирательство. В случае обжалования итогов голосования на территории избирательного округа или результатов выборов полномочия окружной избирательной комиссии прекращаются со дня, следующего за днем исполнения окружной избирательной комиссией решения вышестоящей комиссии либо исполнения вступившего в законную силу судебного решения.

Окружная избирательная комиссия имеет следующие полномочия: осуществляет контроль за соблюдением избирательных прав граждан Российской Федерации; взаимодействует с органами государственной власти, органами местного самоуправления по вопросам, связанным с подготовкой и проведением выборов в избирательном округе; осуществляет регистрацию кандидатов; утверждает текст бюллетеня в избирательном округе; осуществляет меры по обеспечению единого порядка голосования, подсчета голосов избирателей, установления итогов голосования, определения результатов выборов, а также порядка опубликования итогов голосования и результатов выборов; определяет результаты выборов по избирательному округу; публикует (обнародует) в соответствующих средствах массовой информации результаты выборов по избирательному округу; оказывает правовую, организационно-техническую помощь нижестоящим комиссиям; рассматривает жалобы (заявления) на решения и действия (бездействие) нижестоящих комиссий и принимает по указанным жалобам (заявлениям) мотивированные решения;

Таким образом, очевидно, что именно окружная комиссия работает с кандидатами и с документацией, касающейся кандидатов на конкретных выборах.

Как следствие, должна быть комиссия, которая так же напрямую и тесно будет работать с избирателями. Такой комиссией является ***участковая избирательная комиссия***, которая необходима для обеспечения процесса

голосования и подсчета голосов избирателей, участников референдума на избирательных участках, участках референдума

Формируется участковая комиссия территориальной избирательной комиссией сроком на пять лет.

Число членов участковой комиссии с правом решающего голоса определяется формирующими ее территориальной комиссией в зависимости от числа избирателей, участников референдума, зарегистрированных на территории соответствующего избирательного участка, участка референдума, в следующих пределах:

до 1001 избирателя – 3-9 членов участковой комиссии;

от 1001 до 2001 избирателя – 7-12 членов участковой комиссии;

более 2000 избирателей – 7-16 членов участковой комиссии.

При формировании участковой комиссии также учитываются обязательные требования, как и для всех вышестоящих комиссий. Территориальная комиссия учитывает предложения представительного органа муниципального образования, собраний избирателей по месту жительства, работы, службы, учебы. При этом названные органы могут внести сколько угодно предложений. Кроме того, не менее одной второй от общего числа членов участковой комиссии должны быть назначены на основе поступивших предложений политических партий, выдвинувших федеральные списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации; допущенных, к распределению депутатских мандатов в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации; допущенных к распределению депутатских мандатов в представительном органе муниципального образования.

Участковая избирательная комиссия имеет кадровый резерв, в котором состоят лица, предложенные, но не назначенные в качестве членов комиссии.

Резерв формируется по общему правилу избирательной комиссией субъекта Российской Федерации.

Участковая избирательная комиссия информирует население о своем адресе, номере телефона, времени работы; информирует о дне, времени и месте голосования; уточняет список избирателей, участников референдума, производит ознакомление избирателей, участников референдума с данным списком, рассматривает заявления об ошибках и о неточностях в данном списке и решает вопросы о внесении в него соответствующих изменений; обеспечивает подготовку помещений для голосования, ящиков для голосования и другого оборудования; обеспечивает информирование избирателей о зарегистрированных кандидатах, об избирательных объединениях, зарегистрировавших списки кандидатов, информирование участников референдума о вопросах референдума на основе сведений, полученных из вышестоящей комиссии; контролирует соблюдение на территории избирательного участка, участка референдума порядка проведения предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума; организует на избирательном участке, участке референдума голосование в день голосования, а также досрочное голосование; проводит подсчет голосов, устанавливает итоги голосования на избирательном участке, участке референдума, составляет протокол об итогах голосования и передает его в территориальную комиссию; объявляет итоги голосования на избирательном участке, участке референдума и выдает заверенные копии протокола об итогах голосования лицам, осуществлявшим наблюдение за ходом голосования; рассматривает в пределах своих полномочий жалобы (заявления) на нарушение избирательных прав и принимает по указанным жалобам (заявлениям) мотивированные решения; обеспечивает хранение и передачу в вышестоящие комиссии документов, связанных с подготовкой и проведением выборов, референдума.

5.3 Члены избирательных комиссий: виды, статус, полномочия

При рассмотрении вопроса об избирательных комиссиях необходимо остановиться на моменте разных статусов членов избирательной комиссии. Ранее речь все время шла о членах комиссии с правом решающего голоса. На примере ЦИК РФ и избирательной комиссии субъекта РФ показан порядок формирования комиссии, т.е. порядок назначения члена комиссии с правом решающего голоса. Срок полномочий такого члена прекращается в момент истечения срока полномочий соответствующей комиссии. К членам комиссии с правом решающего голоса законодательство предъявляет целый перечень требований и условий, на которых мы не будем подробно останавливаться.

Наряду с членом избирательной комиссии с правом решающего голоса действуют члены комиссии с правом совещательного голоса – лица, назначенные кандидатом или избирательным объединением, выдвинувшим список кандидатов. Член комиссии с правом совещательного голоса назначается со дня представления в избирательную комиссию документов для регистрации кандидата, списка кандидатов в эту избирательную комиссию, а с момента регистрации кандидата – по одному члену избирательной комиссии с правом совещательного голоса в каждую нижестоящую избирательную комиссию. Каждое избирательное объединение может назначить в избирательную комиссию не более одного члена избирательной комиссии с правом совещательного голоса.

Срок полномочий членов с правом совещательного голоса избирательной комиссии действующей на постоянной основе, назначенных кандидатами, которые были избраны и избирательными объединениями, списки кандидатов которых были допущены к распределению депутатских мандатов, продолжается до окончания регистрации кандидатов, списков кандидатов на следующих выборах в тот же орган или на ту же должность. Полномочия

остальных членов с правом совещательного голоса прекращаются в день окончания избирательной кампании.

Член комиссии с правом совещательного голоса обладает равными правами с членом комиссии с правом решающего голоса по вопросам подготовки и проведения выборов, за исключением права: выдавать и подписывать бюллетени, открепительные удостоверения; участвовать в сортировке, подсчете и погашении бюллетеней; составлять протокол об итогах голосования, о результатах выборов, референдума; участвовать в голосовании при принятии решения по вопросу, отнесенному к компетенции соответствующей комиссии, и подписывать решения комиссии; составлять протоколы об административных правонарушениях.

ГЛАВА 6. ВЫДВИЖЕНИЕ И РЕГИСТРАЦИЯ КАНДИДАТОВ

6.1 Порядок выдвижения кандидатов

Выдвижение и регистрация кандидатов – самостоятельная стадия избирательного процесса. По ее результатам становится понятным, кто изъявил желание стать народным избранниками и у кого есть для этого законные основания.

Претендовать на реализации права выдвижения может только лицо, обладающее пассивным избирательным правом.

Традиционно выделяют два способа выдвижения кандидата: непосредственно и в составе партийного списка. Непосредственное выдвижение кандидатов осуществляется в порядке самовыдвижения или выдвижения избирательным объединением.

В этой связи, кандидат может дать согласие на выдвижение (быть выдвинут) на одних и тех же выборах только одному (одним) инициатору (инициатором) выдвижения.

Следует оговориться, что самовыдвижение возможно не на всех выборах и должно быть предусмотрено специальными законами. Так, например, Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» предусматривает возможность самовыдвижения. А вот самовыдвижение кандидата на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) возможно только при условии закрепления данного положения в законе соответствующего субъекта. В частности, Закон Краснодарского края от 3 июля 2012 г. № 2519-КЗ «О выборах главы администрации (губернатора) Краснодарского края» не предусматривает возможность самовыдвижения.

Кандидат не может быть выдвинут на одних и тех же выборах по нескольким избирательным округам. Данное правило не применяется при выдвижении кандидата одним и тем же избирательным объединением одновременно на одних и тех же выборах по одномандатному (или многомандатному) избирательному округу и в составе списка кандидатов.

Следует обратить внимание на особенность стадии выдвижения: независимо от субъекта выдвижения, чтобы состоялась процедура выдвижения, необходимо, чтобы в избирательную комиссию поступило личное заявление лица о его желании баллотироваться в качестве кандидата.

Заявление должно быть в письменной форме с обязательным упоминанием, что в случае его избрания на должность, он обязуется прекратить деятельность, несовместимую со статусом депутата или с замещением иной выборной должности. В заявлении указываются фамилия, имя, отчество, дата и место рождения, адрес места жительства, серия, номер и дата выдачи паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, наименование или код органа, выдавшего паспорт или документ, заменяющий паспорт гражданина, идентификационный номер налогоплательщика (при наличии), гражданство, сведения о профессиональном образовании (при наличии) с указанием организации, осуществляющей образовательную деятельность, года ее окончания и реквизитов документа об образовании и о квалификации, основное место работы или службы, занимаемая должность (в случае отсутствия основного места работы или службы – род занятий). Если кандидат 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 к политической партии либо не более чем к одному иному общественному объединению, зарегистрированному 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 представ-

ления вместе с заявлением документа, подтверждающего указанные сведения и подписанного уполномоченным лицом политической партии, иного общественного объединения либо уполномоченным лицом соответствующего структурного подразделения политической партии, иного общественного объединения. Если у кандидата имелась или имеется судимость, в заявлении указывается об этом, а если судимость снята или погашена, – также сведения о дате снятия или погашения судимости.

Вместе с заявлением, представляются:

копия паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, заверенная соответственно кандидатом или уполномоченным представителем избирательного объединения. Законом может быть предусмотрено, что паспорт или документ, заменяющий паспорт гражданина, предъявляется кандидатом при личном представлении документов в избирательную комиссию и копия паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, изготавливается в избирательной комиссии в присутствии кандидата и заверяется подписью лица, принявшего заявление и прилагаемые к нему документы;

копии документов, подтверждающих указанные в заявлении сведения об образовании, основном месте работы или службы, о занимаемой должности (роде занятий), а также о том, что кандидат является депутатом;

копии документов о смене фамилии, или имени, или отчества, если такие факты присутствовали;

сведения о размере и об источниках доходов кандидата (каждого кандидата из списка кандидатов), а также об имуществе, принадлежащем кандидату (каждому кандидату из списка кандидатов) на праве собственности (в том числе совместной собственности), о вкладах в банках, ценных бумагах.

Кандидат на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) также представляет сведе-

ния о размере и об источниках доходов и имуществе своих супруга и несовершеннолетних детей.

На всех выборах, кроме выборов депутатов муниципального уровня, также требуется представление:

сведения о принадлежащем кандидату, его супругу и несовершеннолетним детям недвижимом имуществе, находящемся за пределами территории Российской Федерации, об источниках получения средств, за счет которых приобретено указанное имущество, об обязательствах имущественного характера за пределами территории Российской Федерации кандидата, а также сведения о таких обязательствах его супруга и несовершеннолетних детей;

сведения о своих расходах, а также о расходах своих супруга и несовершеннолетних детей по каждой сделке по приобретению земельного участка, другого объекта недвижимости, транспортного средства, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), совершенной в течение последних трех лет, если сумма сделки превышает общий доход кандидата и его супруга за три последних года, предшествующих совершению сделки, и об источниках получения средств, за счет которых совершена сделка.

Заявление и все указанные документы лицо, желающее стать кандидатом, обязано представить лично. Исключениями могут быть случаи, когда лицо болеет, содержится в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых (при этом подлинность подписи кандидата на заявлении в письменной форме должна быть удостоверена нотариально либо администрацией стационарного лечебно-профилактического учреждения, в котором кандидат находится на излечении, администрацией учреждения, в котором содержатся под стражей подозреваемые и обвиняемые).

В случае выдвижения кандидатом, в том числе в составе списка кандидатов, лица, являющегося инвалидом и в связи с этим не имеющего возмож-

ности самостоятельно написать заявление о согласии баллотироваться по соответствующему избирательному округу, заверить подписной лист, заполнить или заверить иные документы, предусмотренные законом, данное лицо вправе воспользоваться для этого помощью другого лица. При этом полномочия лица, оказывающего помощь в заполнении или заверении документов, должны быть нотариально удостоверены.

После получения документов, избирательная комиссия обращается с представлением о проверке достоверности сведений о кандидатах, в соответствующие органы, которые обязаны сообщить о результатах проверки сведений в течение десяти дней или двадцати дней соответственно.

После проверки достоверности сведений, представленных лицами, изъявившими желание быть кандидатами, избирательная комиссия доводит до сведения избирателей эти сведения в объеме, установленном организующей выборы избирательной комиссией, а также направляет в средства массовой информации сведения о выявленных фактах недостоверности представленных сведений.

Для кандидатов, выдвигаемых в порядке самовыдвижения, и для кандидатов, выдвигаемых избирательными объединениями, существует разная процедура для выдвижения. После уведомления избирательной комиссии о желании выдвинуться, самовыдвиженец обязан осуществить и представить в избирательную комиссию подписи в поддержку самовыдвижения.

Для кандидатов, выдвигаемых избирательными объединениями, предъясняется решение этого объединения, принимаемое на общем съезде, конференции и т.д., либо решение и подписи в поддержку партийного списка.

В одномандатном избирательном округе избирательное объединение вправе выдвинуть одного кандидата. В многомандатном избирательном округе избирательное объединение вправе выдвинуть кандидата на каждый депутатский мандат, подлежащий замещению в этом округе. В едином избирательном округе избирательное объединение вправе выдвинуть один список

кандидатов, а при проведении выборов выборного должностного лица – одного кандидата. Кандидат может упоминаться в списке кандидатов по единому избирательному округу только один раз.

Список кандидатов, выдвинутый избирательным объединением, представляется в избирательную комиссию, организующую выборы, вместе с документами о выдвижении. По общему правилу, избирательная комиссия в течение трех дней со дня приема документов должна заверить этот список.

Решение организующей выборы избирательной комиссии о заверении списка кандидатов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам с копией заверенного списка либо об отказе в его заверении выдается уполномоченному представителю избирательного объединения в течение одних суток с момента принятия соответствующего решения. В этот же срок данное решение направляется организующей выборы избирательной комиссией в соответствующие окружные избирательные комиссии.

Следует отметить, что для избирателей список кандидатов имеет принципиальное значение. Поскольку номер кандидата в списке – не просто порядковый номер. Его нельзя поменять и изменить с момента его заверения избирательной комиссией.

В случае, если избирательное объединение наберет необходимое количество голосов избирателей для того, чтобы быть допущенной к распределению депутатских мандатов, депутатами станут именно те кандидаты, которые начиная от первого номера в списке и до того, который последним войдет в набранный процент голосов избирателей на выборах.

Кандидат считается выдвинутым, а комиссия уведомленной после подачи заявления и необходимых документов, указанных выше.

После чего происходят процедуры, необходимые для регистрации кандидата или списка кандидатов.

6.2 Порядок регистрации кандидатов

Основанием для регистрации может быть поддержка избирателей в пользу выдвижения. Выразаться данная поддержка может либо в необходимом количестве подписей, либо оказанном доверии на последних выборах в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации. В последнем случае, подписи в поддержку выдвижения не представляются. Достаточно решения избирательного объединения о выдвижении данного кандидата.

Выдвижение политической партией федерального списка кандидатов, кандидата по одномандатному избирательному округу считается поддержанным избирателями на основании результатов последних выборов депутатов Государственной Думы, депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и не требует сбора подписей избирателей в любом из следующих случаев:

федеральный список кандидатов, выдвинутый политической партией, по результатам последних выборов депутатов Государственной Думы был допущен к распределению депутатских мандатов или получил не менее 3 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании по федеральному избирательному округу;

список кандидатов, выдвинутый политической партией, был допущен к распределению депутатских мандатов в законодательном (представительном) органе государственной власти хотя бы одного субъекта Российской Федерации созыва, действующего на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов депутатов Государственной Думы.

На выборах депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, представительных органов муниципальных образований в данном субъекте Российской Федерации выдвижение политической партией кандидата по одномандатному (многомандатному) избирательному округу, списка кандидатов считается

поддержанным избирателями и не требует сбора подписей избирателей на соответствующих выборах в случае, если список кандидатов, выдвинутый политической партией, по результатам последних выборов депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти данного субъекта Российской Федерации был допущен к распределению депутатских мандатов или получил не менее 3 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании по единому избирательному округу.

На выборах депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации выдвижение политической партией кандидата по одномандатному (многомандатному) избирательному округу, списка кандидатов считается поддержанным избирателями и не требует сбора подписей избирателей на указанных выборах в любом из следующих случаев:

список кандидатов, выдвинутый политической партией, по результатам последних выборов в представительные органы муниципальных образований данного субъекта Российской Федерации был допущен к распределению депутатских мандатов хотя бы в одном из них;

на последних выборах в представительные органы муниципальных образований данного субъекта Российской Федерации за списки кандидатов, выдвинутые политической партией, в сумме проголосовало не менее 0,5 процента от числа избирателей, зарегистрированных на территории данного субъекта Российской Федерации.

На выборах депутатов представительного органа муниципального образования выдвижение политической партией кандидата по одномандатному (многомандатному) избирательному округу, списка кандидатов считается поддержанным избирателями и не требует сбора подписей избирателей на соответствующих выборах в случае, если в этот представительный орган муниципального образования по результатам последних выборов был избран

хотя бы один депутат, выдвинутый данной политической партией (в том числе в составе списка кандидатов).

На выборах депутатов представительного органа поселения, входящего в муниципальный район, выдвижение политической партией кандидата по одномандатному (многомандатному) избирательному округу, списка кандидатов считается поддержанным избирателями и не требует сбора подписей избирателей на указанных выборах в случае, если по состоянию на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов кандидат, выдвинутый этой политической партией по одномандатному (многомандатному) избирательному округу или в составе списка кандидатов и избранный на последних выборах депутатом представительного органа хотя бы одного поселения, входящего в этот муниципальный район, избран из состава данного представительного органа поселения депутатом представительного органа этого муниципального района.

На выборах Президента Российской Федерации также может быть предусмотрено условие, при котором кандидат может не собирать подписи в свою поддержку. Это касается кандидата, выдвинутого политической партией, федеральный список кандидатов которой на основании официально опубликованных результатов ближайших предыдущих выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации допущен к распределению депутатских мандатов при условии, что указанное официальное опубликование состоялось раньше представления в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации документов, необходимых для регистрации кандидата.

Все избирательные объединения, не подпадающие под вышеназванные условия и кандидаты, выдвинутые в порядке самовыдвижения обязаны собрать подписи в поддержку своего выдвижения.

Форма подписных листов установлена законом. Их изготовление осуществляется только из средств избирательного фонда кандидата. Политиче-

ская партия, кандидат вправе начать сбор подписей избирателей со дня оплаты изготовления подписных листов.

Обязательно в подписном листе указать информацию о наличии судимости у кандидата, а также если кандидат по одномандатному избирательному округу является депутатом и осуществляет свои полномочия на непостоянной основе нужно указать об этом в подписном листе. Также необходимо указать на принадлежность к политической партии или иному общественному объединению и свой статус в этой политической партии или этом общественном объединении.

Подписи можно собирать только среди избирателей, место жительства которых расположено на территории того одномандатного избирательного округа, в котором выдвинут кандидат. Сбор подписей избирателей осуществляется по месту жительства и в других местах, где проведение предвыборной агитации и сбор подписей не запрещены федеральным законом.

Право сбора подписей избирателей принадлежит дееспособному гражданину Российской Федерации, достигшему на момент сбора подписей возраста 18 лет. Политическая партия, кандидат могут заключить с лицом, осуществляющим сбор подписей избирателей, договор о сборе подписей. Оплата этой работы осуществляется только из средств соответствующего избирательного фонда.

Политическая партия, кандидат обязаны составить список лиц, осуществлявших сбор подписей избирателей, на бумажном носителе и в машиночитаемом виде. В списке указываются сведения о каждом лице, осуществлявшем сбор подписей избирателей: фамилия, имя и отчество, дата рождения, адрес места жительства, серия, номер и дата выдачи паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, наименование или код выдавшего его органа, а также ставится подпись лица, осуществлявшего сбор подписей избирателей. Сведения о лицах, осуществлявших сбор подписей избирателей,

и подписи этих лиц в списке, составленном на бумажном носителе, удостоверяются нотариально.

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 не допускается. Запрещается в процессе сбора подписей избирателей принуждать избирателей ставить свои подписи и вознаграждать их за это в любой форме, а также осуществлять сбор подписей избирателей на рабочих местах, в процессе и местах выдачи заработной платы, пенсий, пособий, стипендий, иных социальных выплат и при оказании благотворительной помощи. Подписи, собранные таким образом, являются недействительными.

Избиратель ставит в подписном листе свою подпись и дату ее внесения, а также указывает свои фамилию, имя и отчество, год рождения (в возрасте 18 лет на день голосования – дополнительно число и месяц рождения), адрес места жительства, серию и номер паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина. Данные об избирателе, ставящем в подписном листе свою подпись и дату ее внесения, могут вноситься в подписной лист по просьбе избирателя лицом, осуществляющим сбор подписей избирателей. Указанные данные вносятся только рукописным способом, при этом использование карандашей не допускается. Подпись и дату ее внесения избиратель ставит собственноручно. Избиратель вправе ставить подпись в поддержку выдвижения разных списков кандидатов, выдвижения (самовыдвижения) разных кандидатов, но только один раз в поддержку выдвижения одного и того же списка кандидатов, выдвижения (самовыдвижения) одного и того же кандидата. Каждый подписной лист с подписями избирателей, собранными в поддержку выдвижения федерального списка кандидатов, выдвижения (самовыдвижения) кандидата, должен быть заверен подписью лица, осуществлявшего сбор подписей избирателей. При заверении подписного листа лицо,

осуществлявшее сбор подписей избирателей, собственноручно указывает свои фамилию, имя и отчество, дату рождения, адрес места жительства, серию, номер и дату выдачи паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, наименование или код выдавшего его органа, а также ставит свою подпись и дату ее внесения. Каждый подписной лист с подписями избирателей в поддержку выдвижения списка кандидатов должен быть заверен уполномоченным представителем политической партии. Каждый подписной лист с подписями избирателей в поддержку выдвижения (самовыдвижения) кандидата должен быть заверен кандидатом. При заверении подписного листа уполномоченный представитель политической партии, кандидат напротив своих фамилии, имени и отчества собственноручно ставит свою подпись и дату ее внесения.

При сборе подписей избирателей допускается заполнение подписного листа на лицевой и оборотной сторонах. При этом оборотная сторона является продолжением лицевой стороны с единой нумерацией подписей, а заверительные записи вносятся на оборотной стороне подписного листа непосредственно после последней подписи избирателя.

При сборе подписей на выборах в Государственную Думу Российской Федерации после окончания сбора подписей избирателей в поддержку выдвижения федерального списка кандидатов уполномоченные представители политической партии подсчитывают количество собранных подписей по каждому субъекту Российской Федерации, а также общее количество подписей избирателей и составляют протокол об итогах сбора подписей избирателей на бумажном носителе и в машиночитаемом виде по форме, установленной Центральной избирательной комиссией Российской Федерации. После окончания сбора подписей избирателей в поддержку выдвижения (самовыдвижения) кандидата кандидат подсчитывает количество собранных подписей, составляет протокол об итогах сбора подписей избирателей на бумаж-

ном носителе и в машиночитаемом виде по форме, установленной Центральной избирательной комиссией Российской Федерации.

Подписные листы с подписями избирателей, собранными в поддержку выдвижения федерального списка кандидатов, представляются в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации, а в поддержку выдвижения (самовыдвижения) кандидата – в окружную избирательную комиссию. Подписные листы представляются в пронумерованном и сброшюрованном виде.

При выборах Президента Российской Федерации кандидат, выдвинутый в порядке самовыдвижения, обязан собрать в свою поддержку не менее 300 тысяч подписей избирателей, при этом на один субъект Российской Федерации должно приходиться не более 7500 подписей избирателей, место жительства которых находится на территории данного субъекта Российской Федерации. Если сбор подписей избирателей осуществляется среди избирателей, постоянно проживающих за пределами территории Российской Федерации, общее количество этих подписей не может быть более 7500 подписей. Политическая партия обязана собрать в поддержку выдвинутого ею кандидата не менее 100 тысяч подписей избирателей, при этом на один субъект Российской Федерации должно приходиться не более 2500 подписей избирателей, место жительства которых находится на территории данного субъекта Российской Федерации. Если сбор подписей избирателей осуществляется среди избирателей, постоянно проживающих за пределами территории Российской Федерации, общее количество этих подписей не может быть более 2500 подписей.

Особый порядок сбора подписей в поддержку выдвижения кандидата предусмотрен на выборах высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Как уже отмечалось ранее, самовыдвижение возможно, только если это предусмотрено законом субъекта Федерации.

Сбор подписей необходим всем без исключения кандидатам по особой процедуре, получившей название «муниципальный фильтр». Ее суть заключается в том, что согласно требованиям закона кандидат должен быть поддержан депутатами представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований субъекта Российской Федерации. Законодатель определил, что поддержка выражается в проставлении подписи в поддержку кандидата. Необходимое количество подписей может составлять от 5 до 10 процентов от общего числа указанных депутатов и числа избранных на муниципальных выборах и действующих глав муниципальных образований. Каждый субъект Российской Федерации в заданных пределах самостоятельно определяет число лиц, необходимое для поддержки кандидата.

В случае наличия в субъекте Российской Федерации избранных на муниципальных выборах глав муниципальных районов и городских округов или избранных на муниципальных выборах глав внутригородских муниципальных образований, их число должно составлять от 5 до 10 процентов от общего числа указанных глав и депутатов муниципального уровня. Точное количество, необходимое для поддержки кандидата, также определяется законодательством субъекта Российской Федерации.

Лицо, обладающее правом поддержки, может поддержать только одного кандидата. Подпись, проставленная в поддержку кандидата, должна сопровождаться указанием даты и времени ее проставления, а также должна быть нотариально заверена. Отзыв подписи невозможен. В случае нарушения требования закона о возможности поддержки только одного кандидата, действительной считается подпись, проставленная по дате ранее остальных.

При проверке подписных листов, закон определяет такие понятия как недостоверная и недействительная подписи.

Недостоверной признается подпись, выполненная от имени одного лица другим лицом.

Недействительными признаются подписи:

собранные вне периода сбора подписей, в том числе до дня оплаты изготовления подписных листов;

лиц, не обладающих активным избирательным правом;

избирателей, указавших в подписном листе сведения, не соответствующие действительности.

избирателей, без указания каких-либо из сведений, требуемых в соответствии с законом, или без указания даты собственноручного внесения избирателем, участником референдума своей подписи в подписной лист;

избирателей, сведения о которых внесены в подписной лист не рукописным способом или карандашом;

избирателей, с исправлениями в датах их внесения в подписной лист, если эти исправления специально не оговорены избирателями, а также избирателей, даты внесения подписей которых проставлены избирателями, не собственноручно;

избирателей, с исправлениями в соответствующих этим подписям сведениях об избирателях, если эти исправления специально не оговорены избирателями, или лицами, осуществляющими сбор подписей;

все подписи избирателей, если подписной лист не заверен собственноручно подписями лица, осуществлявшего сбор подписей избирателей, и (или) кандидата, уполномоченного представителя избирательного объединения, выдвинувшего список кандидатов, либо если хотя бы одна из этих подписей недостоверна, либо если подписной лист заверен лицом, осуществлявшим сбор подписей избирателей, не достигшим к моменту сбора подписей возраста 18 лет, и (или) указанное лицо признано судом недееспособным, либо если не указана или не внесена собственноручно хотя бы одна из дат заверения подписного листа, либо если в сведениях о лице, осуществлявшем сбор подписей избирателей, и (или) в дате внесения подписи указанным лицом, кандидатом, уполномоченным представителем избирательного объединения,

выдвинувшего список кандидатов, имеются исправления, специально не оговоренные соответственно лицом, кандидатом, уполномоченным представителем избирательного объединения, выдвинувшего список кандидатов, либо если сведения о лице, осуществлявшем сбор подписей избирателей, о кандидате, об уполномоченном представителе избирательного объединения, выдвинувшего список кандидатов указаны в подписном листе не в полном объеме или не соответствуют действительности, либо если сведения о лице, осуществлявшем сбор подписей избирателей, не внесены им собственноручно либо внесены нерукописным способом или карандашом;

все подписи избирателей, в подписном листе, форма которого не соответствует требованиям, в законе, и (или) в который не внесены сведения, предусмотренные законом;

подписи избирателей, собранные с нарушением требований закона;

подписи избирателей, если сведения о них внесены в подписной лист не самими избирателями, ставящими подписи, и не лицом, осуществлявшим сбор подписей избирателей, внесенных в этот подписной лист;

все подписи избирателей, который заверен осуществлявшим сбор подписей избирателей, лицом, не внесенным в список, составленный в соответствии с законом

подписи избирателей, которые внесены в подписной лист позднее заверения подписного листа лицом, осуществлявшим сбор подписей избирателей, и (или) кандидатом, уполномоченным представителем избирательного объединения, выдвинувшего список кандидатов;

все подписи избирателей, в подписном листе, если заверительная запись лица, осуществлявшего сбор подписей избирателей, внесена позднее внесения заверительной записи кандидата, уполномоченного представителя избирательного объединения, выдвинувшего список кандидатов.

Регистрация кандидата, списка кандидатов осуществляется соответствующей избирательной комиссией при наличии всех необходимых выше-названных документов в зависимости от основания регистрации.

При выявлении неполноты сведений о кандидатах, отсутствия каких-либо документов, представление которых обязательно или несоблюдения требований закона к оформлению документов, избирательная комиссия, не позднее чем за три дня до дня заседания избирательной комиссии, на котором должен рассматриваться вопрос о регистрации кандидата, списка кандидатов, извещает об этом кандидата, избирательное объединение.

Не позднее чем за один день до дня заседания избирательной комиссии, кандидат вправе вносить уточнения и дополнения в документы, содержащие сведения о нем, а избирательное объединение – в документы, содержащие сведения о выдвинутом им кандидате (выдвинутых им кандидатах).

При проведении выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) одновременно с иными документами, необходимыми для регистрации кандидата, он представляет в письменной форме сведения о трех кандидатурах, для наделения их полномочиями члена Совета Федерации, одна из которых в случае избрания представившего ее кандидата будет наделена соответствующими полномочиями. К обязательным сведениям лиц-кандидатур относятся: фамилия, имя, отчество; дата рождения; наименование субъекта Российской Федерации, района, города, иного населенного пункта, где находится место жительства данного лица; основное место работы или службы, занимаемая должность (в случае отсутствия основного места работы или службы – род занятий).

Одна и та же кандидатура для наделения полномочиями члена Совета Федерации может быть представлена только одним кандидатом на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. В случае, если

это требование нарушено, кандидатура считается представленной тем кандидатом, который представил ее раньше.

Избирательная комиссия обязана проверить соответствие порядка выдвижения кандидата, списка кандидатов требованиям закона, а при проведении выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации также соблюдение требований федерального закона к представлению сведений о кандидатурах для наделения полномочиями члена Совета Федерации и принять решение о регистрации кандидата, списка кандидатов либо об отказе в регистрации.

ГЛАВА 7. ИНФОРМИРОВАНИЕ ИЗБИРАТЕЛЕЙ И ПРЕДВЫБОРНАЯ АГИТАЦИЯ

7.1 Общие положения об информировании избирателей и предвыборной агитации

ФЗ «Об основных гарантиях ...» посвящает главу VII урегулированию вопросов информационного обеспечения выборов, которое включает информирование избирателей и предвыборную агитацию.

Информационное обеспечение выборов позволяет гражданам реализовывать не только их избирательные права, но и иные конституционные права и свободы, в числе которых: свобода мысли и слова, свобода убеждений, право свободно искать и получать информацию, свобода массовой информации. Это влечет необходимость создания правовых основ информирования избирателей и агитационной деятельности, которые, с одной стороны, обеспечивали бы свободное распространение общественно значимой информации, а с другой – защищали бы избирателей от методов незаконного воздействия на общественное сознание.

Правовая позиция, изложенная в Постановлении Конституционного Суда РФ от 16 июня 2006 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 48, 51, 52, 54, 58 и 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом Государственной Думы Астраханской области»¹, гласит, что федеральный законодатель – исходя из того, что свободные выборы, как одна из основ конституционного строя Российской Федерации, предполагают необходимость их проведения с разумной периодичностью, при обеспечении свободного волеизъявления граждан, в условиях состязательности и открытости, – обязан устанавливать такой порядок информационного обеспечения выборов, в том числе проведения предвыборной агитации и ее

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 27. Ст. 2970.

финансирования, который надлежащим образом гарантировал бы избирательные права граждан, демократические выборы и легитимацию формируемых по их итогам органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Этому корреспондируют положения Конвенции о защите прав человека и основных свобод, согласно которым свободные выборы должны проводиться с разумной периодичностью путем тайного голосования в таких условиях, которые обеспечивали бы свободное волеизъявление народа при выборе законодательной власти (статья 3 Протокола № 1), каждый человек имеет право на свободу выражать свое мнение, которое включает свободу придерживаться своего мнения и свободу получать и распространять информацию и идеи без какого-либо вмешательства со стороны государственных органов и независимо от государственных границ (пункт 1 статьи 10)¹. Аналогичные обязательства закреплены в являющихся в силу статьи 15 (часть 4) Конституции Российской Федерации составной частью правовой системы Российской Федерации Международном пакте о гражданских и политических правах², Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств³, иных заключенных с участием Российской Федерации международно-правовых актах.

Гарантируя свободу выражения мнений в ходе избирательного процесса, федеральный законодатель – в силу того, что положения статьи 29 Конституции РФ служат конституционно-правовой основой информационного обеспечения выборов, – обязан надлежащим образом обеспечить реализацию права

¹ Конвенция о защите прав человека и основных свобод. Заключена в г. Риме 4 ноября 1950 г. (с изм. от 13.05.2004) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 2. Ст. 163.

² Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12.

³ Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств. Заключена в г. Кишиневе 7 октября 2002 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 48. Ст. 4971.

граждан на получение и распространение информации о выборах. Вместе с тем он должен исходить из необходимости поддержания баланса взаимосвязанных конституционно защищаемых ценностей – права на свободные выборы и права на свободу слова и свободу информации с учетом природы этих прав и в целях соблюдения публично-правовых интересов.

Очевидно, что и агитация, и информирование могут побудить избирателей сделать тот или иной выбор, поэтому возникает вопрос о том, чем отличаются эти понятия. Избирательное законодательство разграничивает информирование избирателей и предвыборную агитацию, исходя из различия их целей и устанавливая различные сроки и порядок их осуществления. Тем не менее и то и другое признается информацией, т.е. согласно ст. 2 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» сведениями (сообщениями, данными) независимо от формы их представления¹. И то и другое должно способствовать осознанному волеизъявлению граждан, гласности выборов. Вместе с тем в ст. 45 и 48 «Об основных гарантиях ...» содержатся признаки, позволяющие различать информирование избирателей и предвыборную агитацию.

Однако если для предвыборной агитации законодатель ввел достаточно детализированное описание, то понятие «информирование избирателей» как таковое в законе отсутствует. На практике это породило ряд серьезных проблем, связанных с фактическим возложением на правоприменителя обязанности по самостоятельному определению объема понятия «информирование избирателей» путем исключения из сферы информационных отношений всего того, что могло бы быть отнесено к понятию «предвыборная агитация». В результате такого нормативного воздействия объем понятия «информирование избирателей» оказался довольно узким².

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 31 (ч. I). Ст. 3448.

² Кошемарина С. В. Информационное обеспечение выборов: проблемы и перспективы правового регулирования // Право и политика. 2005. № 5. С. 110.

Как указал Конституционный Суд РФ в Постановлении от 30 октября 2003 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С. А. Бунтмана, К. А. Катаняна и К. С. Рожкова»¹, поскольку как агитация, так и информирование любого характера могут побудить избирателей сделать тот или иной выбор, при том что достоверные и объективные сведения о кандидате в большей мере помогают избирателю сформировать свои предпочтения, чем просто призывы голосовать «за» или «против», то очевидно, что критерием, позволяющим различить предвыборную агитацию и информирование, может служить специальная цель лишь агитационной деятельности – склонить избирателей в определенную сторону, обеспечить поддержку или, напротив, противодействие конкретному кандидату, избирательному объединению. В противном случае граница между информированием и предвыборной агитацией стиралась бы, так что любые действия по информированию избирателей можно было бы подвести под понятие «агитация», что в силу действующего для представителей организаций, выпускающих СМИ, запрета неправомерно ограничивало бы конституционные гарантии свободы слова и информации, а также нарушало бы принципы свободных и гласных выборов.

На наш взгляд, достаточно интересной, но не бесспорной, является позиция А. С. Кучина о критерии идентификации понятий «информирование граждан» и «агитационная деятельность». Он выделяет содержательный и субъективный подходы. Согласно содержательному подходу критерием отграничения предвыборной агитации от информации является агитационная цель, определить которую можно только посредством системного анализа содержания информации на предмет наличия в ней признаков предвыборной агитации, использованных методов подачи информации, оказанного эффекта на избирате-

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 44. Ст. 4358.

лей и установления системного характера деятельности по распространению данной информации.

Субъектный подход основывается на другой гипотезе. Все кандидаты и избирательные объединения участвуют в избирательной кампании с совершенно конкретной целью и в этой связи посредством информационно-коммуникационной деятельности добиваются поддержки избирателей. Поэтому вся распространяемая ими в этом качестве информация транслируется только с одной целью – снискать поддержку избирателей. Следовательно, такая информация независимо от ее содержания должна признаваться предвыборной агитацией. Для идентификации предвыборной агитации в данном случае достаточно лишь установить субъект распространения информации¹.

7.2 Понятие, принципы и субъекты информирования избирателей

Ряд ученых под термином «информирование избирателей» понимают и как систему юридических норм, регулирующих порядок доведения до сведения избирателей информации о выборах, и как деятельность субъектов избирательного процесса, направленную на создание и распространение носящей нейтральный характер информации в ходе избирательной кампании, с целью обеспечения осознанности волеизъявления граждан².

На наш взгляд, **информирование избирателей** – это деятельность, осуществляемая в период избирательной кампании и заключающаяся в доведении до сведения избирателей информации, связанной с выборами.

¹ Кучин А. С. Субъектный и содержательный подходы к идентификации предвыборной агитации // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 2. С. 37-38.

² Биктагиров Р. Т., Кинзягулов Б. И. Курс современного избирательного и референдумного права России: теория, законодательство, практика. Уфа: ГУП «Уфимский полиграфкомбинат», 2007. Т. 1. С. 201; Большаков С. В. Правовое регулирование участия средств массовой информации в избирательном процессе: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 57; Головин А. Г. Избирательное право России: курс лекций. М.: НОРМА, 2007. С. 291; Нечипоренко Т. В. Информационное обеспечение выборов – институт избирательного законодательства Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 81, 97.

К принципам информирования избирателей относятся объективность, достоверность, соблюдение равенства прав кандидатов, избирательных объединений, свобода деятельности организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации (далее – СМИ). Принцип объективности предполагает освещение избирательной кампании вне зависимости от личных предпочтений журналистов. Требование достоверности означает, что информация о предвыборных мероприятиях должна соответствовать действительности. Принцип соблюдения равенства прав кандидатов, избирательных объединений предполагает обеспечение равных возможностей для кандидатов, избирательных объединений при освещении их предвыборной деятельности в СМИ. Принцип свободы деятельности организаций, осуществляющих выпуск СМИ, означает, что деятельность организаций, осуществляющих выпуск СМИ, осуществляется свободно. Перечисленным требованиям должно отвечать содержание любых информационных материалов, размещаемых в СМИ или распространяемых иным способом в порядке информирования избирателей.

Различают официальное и неофициальное информирование избирателей. **К субъектам официального информирования** избирателей относятся: избирательные комиссии, органы государственной власти, органы местного самоуправления.

Избирательные комиссии обязаны информировать избирателей об избирательном законодательстве, о кандидатах и избирательных объединениях, о ходе подготовки и проведения выборов, о сроках и порядке совершения избирательных действий (п. 3 ст. 45 ФЗ «Об основных гарантиях...»).

Органы государственной власти и местного самоуправления, а также командиры воинских частей, капитаны кораблей, руководители дипломатических представительств РФ за рубежом, иные должностные лица вправе распространять информацию о ходе подготовки и проведения выборов, о сроках и порядке совершения избирательных действий, об итогах голосо-

ния и результатах выборов. Закон ограничивает полномочия органов государственной власти и местного самоуправления по информированию избирателей, устанавливая запрет распространения любой информации о кандидатах и политических партиях, выдвинувших кандидатов (списки кандидатов). Эта норма необходима в связи с тем, что информирование о кандидатах и избирательных объединениях со стороны указанных органов может быть воспринято избирателями как поддержка конкретных кандидатов и политических партий, т. е. быть скрытой формой агитации, что недопустимо (п. 7 ст. 48).

Сообщения в рамках официального информирования избирателей размещаются в государственных и муниципальных СМИ бесплатно. В информационных теле- и радиопрограммах, публикациях в печатных периодических изданиях такие сообщения о предвыборных мероприятиях должны даваться отдельным информационным блоком, без комментариев. При этом не должно отдаваться предпочтение каким-либо кандидатам и избирательным объединениям ни по времени освещения предвыборной деятельности, ни по объему площади отведенной сообщениям.

К субъектам неофициального информирования избирателей относятся: организации, осуществляющие выпуск СМИ, редакции сетевых изданий, юридические и физические лица. Разновидностями неофициального информирования участников избирательного процесса являются освещение избирательной кампании организациями, осуществляющими выпуск СМИ, а также опубликование результатов опросов общественного мнения, связанных с выборами.

Под освещением избирательной кампании организациями, осуществляющими выпуск СМИ, и журналистами в рамках неофициального информирования следует понимать распространение связанных с выборами материалов в программах новостей, а также посвященных выборам публикаций, подготовленных редакциями и журналистами. Неофициальное информиро-

вание избирателей предоставляет организациям, осуществляющим выпуск СМИ, и журналистам возможность выразить собственное мнение.

В законодательстве о выборах специальное внимание уделяется связанным с выборами опросам общественного мнения, которые называются разновидностью информирования избирателей (ст. 46 ФЗ «Об основных гарантиях ...»). Закон устанавливает ряд требований и ограничений, касающихся опубликования результатов опросов общественного мнения.

Ни законодательство о выборах, ни соответствующая судебная практика не закрепляют определения понятия «опрос общественного мнения». В Постановлении ЦИК РФ от 18 декабря 2007 г. № 77/618-5 «О Разъяснениях установленного законодательством Российской Федерации о выборах и референдумах порядка опубликования (обнародования) результатов опросов общественного мнения, связанных с выборами и референдумами»¹ лишь указано, что результаты опроса – это любые количественные показатели, полученные по итогам опроса (п. 1).

В соответствии с п. 2 ст. 46 ФЗ «Об основных гарантиях ...» при любом опубликовании (обнародовании) результатов опросов общественного мнения, связанных с выборами, лица, осуществляющие такое опубликование (обнародование), обязаны указывать следующие сведения об опросе:

- наименование организации, проводившей опрос;
- время проведения опроса. При этом, если опрос проводился в один день, достаточно ограничиться указанием даты его проведения, а если несколько дней, следует указывать, с какой и по какую дату он проводился;
- число опрошенных (выборку);
- метод сбора информации. Следует указывать, с использованием какого именно метода (устный опрос, анкетирование и т.п.) проводился опрос;
- регион, где проводился опрос. Следует указывать населенные пункты или субъекты Российской Федерации, в пределах территории которых про-

¹ Вестник Центризбиркома РФ. 2008. № 3.

водился опрос. Если была охвачена территория большого количества субъектов Российской Федерации, достаточно ограничиться указанием их количества;

- точную формулировку вопроса, который задавался респондентам;
- статистическую оценку возможной погрешности;
- лицо (лиц), заказавшее (заказавших) проведение опроса и оплатившее (оплативших) указанную публикацию (указанное обнародование). При этом, если опрос проводился какой-либо организацией в инициативном порядке, а не был заказан третьими лицами, в качестве лица, заказавшего проведение опроса, указывается сама проводившая опрос организация. В том случае, если публикация не оплачена кем-либо, а осуществлена редакцией средства массовой информации по собственной инициативе бесплатно, информация об оплате не указывается.

Требования п. 2 ст. 46 ФЗ «Об основных гарантиях ...» должны соблюдаться редакциями средств массовой информации, гражданами и организациями в полном объеме, в том числе в случае, если результаты опросов взяты ими из иных источников (информационных агентств, официальных выступлений, других средств массовой информации и т.п.), поскольку несоблюдение указанных требований не входит в перечень нарушений, от ответственности за которые редакции, главные редакторы, журналисты освобождаются в случаях, предусмотренных ст. 57 Закона РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации»¹.

В случае цитирования в средствах массовой информации результатов опросов, размещенных в других средствах массовой информации, информационно-телекоммуникационных сетях, включая сеть «Интернет», озвученных кем-либо в публичном выступлении, распространенных иным способом без указания всех необходимых согласно п. 2 ст. 46 ФЗ «Об основных гарантиях

¹ Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 7. Ст. 300.

...», журналистам следует, руководствуясь ст.ст. 47 и 49 Закона РФ «О средствах массовой информации», запрашивать, уточнять недостающую информацию о проведенных опросах.

Согласно п. 3 ст. 46 ФЗ «Об основных гарантиях ...» в течение пяти дней до дня голосования, а также в день голосования запрещается опубликование (обнародование) результатов опросов общественного мнения, прогнозов результатов выборов, иных исследований, связанных с проводимыми выборами, в том числе их размещение в информационно-телекоммуникационных сетях, доступ к которым не ограничен определенным кругом лиц (включая сеть «Интернет»).

Указанный запрет не влечет необходимость удаления из сети «Интернет» результатов опросов и другой вышеуказанной информации, ранее размещенной в сети с соблюдением порядка и сроков, установленных ФЗ «Об основных гарантиях ...». Размещение результатов опросов и другой указанной информации в периодических печатных изданиях, начало распространения которых запланировано на период, когда действует указанный запрет, не допускается.

Установленные ФЗ «Об основных гарантиях ...» правила опубликования (обнародования) результатов опросов общественного мнения, связанных с выборами и референдумами, должны соблюдаться на любых выборах и референдумах.

В ст. 47 ФЗ «Об основных гарантиях ...» говорится об организациях телерадиовещания и периодических печатных изданиях, используемых для информационного обеспечения выборов, т.е. как для информирования избирателей, так и для предвыборной агитации. В ней, в частности, перечисляет такие виды организаций телерадиовещания и редакций периодических печатных изданий, как государственные, муниципальные и негосударственные организации телерадиовещания, редакции государственных, муниципальных и негосударственных периодических печатных изданий. Статья определяет и

понятия перечисленных видов организаций телерадиовещания и периодических печатных изданий.

Так, например, организации телерадиовещания, периодические печатные издания признаются государственными при наличии хотя бы одного из следующих условий:

а) учредителями (соучредителями) таких организаций и изданий на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов являются государственные органы и организации;

б) данным организациям и изданиям за год, предшествующий дню официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов, выделялись бюджетные ассигнования из федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации на их функционирование (в том числе в форме субсидий);

в) в уставном (складочном) капитале этих организаций и изданий на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов имеется доля (вклад) Российской Федерации и (или) субъекта (субъектов) Российской Федерации.

Соответственно, организации телерадиовещания, периодические печатные издания признаются муниципальными также при наличии хотя бы одного из следующих условий:

а) учредителями (соучредителями) таких организаций и изданий на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов являются органы местного самоуправления и муниципальные организации;

б) данным организациям и изданиям за год, предшествующий дню официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов, выделялись бюджетные ассигнования из местного бюджета на их функционирование (в том числе в форме субсидий);

в) в уставном (складочном) капитале этих организаций и изданий на день официального опубликования решения о назначении выборов имеется доля (вклад) муниципального образования (муниципальных образований).

Под негосударственными же организациями телерадиовещания, негосударственными периодическими печатными изданиями понимаются все иные организации телерадиовещания и периодические печатные издания, не подпадающие под указанные выше определения.

Существуют следующие организации телерадиовещания и периодические печатные издания, исходя из территории распространения информации:

- общероссийские организации телерадиовещания, периодические печатные издания;
- региональные организации телерадиовещания, периодические печатные издания.

В зависимости от того, являются организации телерадиовещания и периодические печатные издания общероссийскими или региональными, устанавливаются их обязанности, связанные с проведением предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума на телевидении и радио, в периодических печатных изданиях, предусмотренные ст.ст. 51 и 52 ФЗ «Об основных гарантиях ...».

Законодателем установлен запрет на публикацию агитационных материалов в тех периодических печатных изданиях, которые учреждены органами государственной власти, органами местного самоуправления исключительно для опубликования их официальных материалов и сообщений, нормативных правовых и иных актов. С учетом нормы п. 1 ст. 45 ФЗ «Об основных гарантиях ...», согласно которой органы государственной власти, органы местного самоуправления не вправе информировать избирателей о кандидатах, об избирательных объединениях, также установлено, что в указанных периодических печатных изданиях не могут публиковаться и редакционные

материалы, освещающие деятельность кандидатов, избирательных объединений.

Среди общероссийских периодических печатных изданий, о которых идет речь, необходимо упомянуть такие, как Собрание законодательства Российской Федерации, Парламентская газета, Вестник Конституционного Суда Российской Федерации, Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации, Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. Следует отметить, что Российская газета к таким изданиям не относится, хотя и является периодическим печатным изданием, публикация в котором нормативных правовых актов является официальной¹.

Организующая выборы в федеральные, региональные органы государственной власти, органы местного самоуправления соответствующая избирательная комиссия (или нижестоящая комиссия, если это указано в законе) обязана опубликовать перечень государственных (региональных государственных) и муниципальных организаций телерадиовещания, периодических печатных изданий. Такая публикация осуществляется по представлению органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по регистрации средств массовой информации не позднее чем на пятнадцатый день после дня официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов. Федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление функций по регистрации средств массовой информации, является Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор)².

Интересно отметить, что определением Судебной коллегией по гражданским делам Верховного Суда РФ от 26 мая 2003 г. по делу № 46-Г03-9

¹ Игнатов С. Л. Комментарий к Федеральному закону от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: постатейный. 2-е изд. // СПС «КонсультантПлюс». 2014.

² Постановление Правительства РФ от 16 марта 2009 г. № 228 «О Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 12. Ст. 1431.

обязанность по опубликованию перечня возложена на соответствующую комиссию и оправданием ненадлежащего исполнения данной обязанности не может являться аргумент о том, что в компетенцию комиссии не входит самостоятельное установление такого перечня.

В ст. 47 ФЗ «Об основных гарантиях ...» установлен срок для представления органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление функций по регистрации средств массовой информации, в соответствующую комиссию перечня государственных (региональных государственных) и муниципальных организаций телерадиовещания, периодических печатных изданий – не позднее чем на десятый день после дня официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов. Статья также определяет сведения о каждой организации телерадиовещания, каждом периодическом печатном издании, которые подлежат включению в указанный перечень.

7.3 Понятие, субъекты и методы предвыборной агитации

Одной из важных стадий избирательной кампании является предвыборная агитация. С ее помощью избиратели получают возможность осознать степень профессиональной подготовки и нравственно-моральных качеств кандидата и на этой основе определить свою позицию и осуществить свое волеизъявление.

Предвыборная агитация – это деятельность, осуществляемая в период избирательной кампании и имеющая целью побудить или побуждающая избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов или против него (них).

В содержании права на предвыборную агитацию выделяют: 1) право участвовать в избирательной кампании кандидатов или избирательных объединений; 2) право распространять информацию о кандидатах и избира-

тельных объединениях и (или) выражать мнения о них вне рамок их избирательных кампаний.

Из определения *предвыборной агитации* вытекают ее основные признаки:

– предвыборная агитация осуществляется только в период избирательной кампании;

– предвыборная агитация представляет собой определенную деятельность, т. е. совокупность последовательно реализуемых действий;

– деятельность агитационного характера отличаются побуждение к голосованию за или против конкретных кандидатов, списки кандидатов.

ФЗ «Об основных гарантиях...» содержит перечень действий, которые признаются предвыборной агитацией. К их числу отнесены (п. 2 ст. 48):

а) призывы голосовать за кандидата, список (списки) кандидатов либо против него (них);

б) выражение предпочтения какому-либо кандидату, избирательному объединению, в частности указание на то, за какого кандидата, за какой список кандидатов, за какое избирательное объединение будет голосовать избиратель;

в) описание возможных последствий избрания или не избрания кандидата, списка кандидатов;

г) распространение информации с явным преобладанием сведений о каких-либо кандидатах в сочетании с позитивными либо негативными комментариями;

д) распространение информации о деятельности кандидата, не связанной с его профессиональной деятельностью или исполнением им своих служебных обязанностей;

е) деятельность, способствующая созданию положительного или отрицательного отношения избирателей к кандидату, избирательному объединению, выдвинувшему кандидата, список кандидатов.

Кандидат и избирательное объединение самостоятельно определяют содержание, формы и методы своей агитации, самостоятельно проводят ее, а также вправе в установленном законодательством порядке привлекать для ее проведения иных лиц, достигших на день голосования возраста 18 лет.

Эта самостоятельность, наряду с прочим, означает и запрет на вмешательство в агитационную деятельность, если она осуществляется законными методами.

К субъектам, имеющим право на проведение предвыборной агитации, относятся граждане РФ и избирательные объединения. Запрещается проводить предвыборную агитацию, выпускать и распространять агитационные материалы государственным органам, органам местного самоуправления, воинским частям, благотворительным и религиозным организациям, избирательным комиссиям и их членам с правом решающего голоса, иностранным гражданам и юридическим лицам, лицам без гражданства, международным организациям и международным общественным движениям, представителям организаций, выпускающих СМИ, при осуществлении ими профессиональной деятельности (п. 7 ст. 48).

Основополагающее правило проведения предвыборной агитации заключается в том, что агитация может проводиться только в допускаемых законом формах и только законными методами. Нарушение данного правила может повлечь как негативные для кандидата и избирательного объединения последствия, предусмотренные избирательным законодательством, так и наступление административной или уголовной ответственности.

Предвыборная агитация может проводиться следующими **методами**:

- на каналах организаций телерадиовещания, в периодических печатных изданиях и в сетевых изданиях;
- посредством проведения агитационных публичных мероприятий (собраний и встреч с гражданами, митингов, пикетов, шествий, публичных дебатов);

– посредством выпуска и распространения печатных, аудиовизуальных и других агитационных материалов;

– иными не запрещенными законом методами. Это положение имеет большое значение в свете развития новых агитационных методов, в частности агитации с использованием информационно-коммуникационных сетей.

Предвыборная агитация осуществляется только в *агитационный период*, который начинается:

а) для избирательного объединения – со дня принятия им решения о выдвижении кандидата, кандидатов, списка кандидатов;

б) для кандидата, выдвинутого в составе списка кандидатов, – со дня представления в соответствующую избирательную комиссию списка кандидатов;

в) для кандидата, выдвинутого непосредственно, – со дня представления кандидатом в избирательную комиссию заявления о согласии баллотироваться, а в случае, предусмотренном п. 14.3 ст. 35 ФЗ «Об основных гарантиях...», – со дня представления в избирательную комиссию документов, предусмотренных в указанном пункте.

И прекращается *агитационный период* в ноль часов по местному времени дня, предшествующего дню голосования.

Любая публичная агитация накануне и в день голосования запрещается. Вместе с тем, агитационные печатные материалы (листовки, плакаты и другие материалы), ранее изготовленные в соответствии законом и размещенные в установленном законом порядке на специальных местах, указанных в п. 7 ст. 54 ФЗ «Об основных гарантиях...», на рекламных конструкциях или иных стабильно размещенных объектах, могут сохраняться в день голосования на прежних местах.

Законодатель определяет четкий перечень мест, где запрещается размещать агитационные материалы: на памятниках, обелисках, зданиях, сооружениях и в помещениях, имеющих историческую, культурную или архи-

текстурную ценность, а также в зданиях, в которых размещены избирательные комиссии, помещения для голосования, и на расстоянии менее 50 метров от входа в них (п. 10 ст. 54).

Предвыборная агитация на каналах организаций телерадиовещания, в периодических печатных изданиях и в сетевых изданиях проводится в период, который начинается за 28 дней до дня голосования и прекращается в ноль часов по местному времени дня, предшествующего дню голосования.

7.4 Проведение предвыборной агитации через средства массовой информации

Под предвыборной агитацией через СМИ понимается агитация на каналах организаций телевидения и радиовещания, а также агитация в периодических печатных изданиях и в сетевых изданиях, зарегистрированных как СМИ.

К СМИ, которые предоставляют услуги кандидатам и политическим партиям для проведения предвыборной агитации, предъявляются следующие требования: 1) они должны быть зарегистрированы в установленном законом порядке не менее чем за 1 год до дня опубликования решения о назначении выборов; 2) не позднее 30 дней после опубликования решения о назначении выборов СМИ обязаны обнародовать условия оплаты эфирного времени и печатной площади; 3) в этот же срок необходимо уведомить соответствующую избирательную комиссию о своем намерении предоставить печатную площадь и эфирное время для проведения предвыборной агитации.

Предвыборная агитация через СМИ может проводиться в различных формах: пресс-конференций, публичных дебатов, интервью, выступлений, дискуссий, круглых столов, выступлений, видеороликов, видеофильмов о зарегистрированном кандидате, политической партии и в иных не запрещенных законом формах.

Избирательным законодательством предусмотрена возможность предоставления эфирного времени и печатной площади кандидатам и политическим партиям как на платной, так и на бесплатной основе. При этом должен быть заключен соответствующий договор между кандидатом, политической партией и организацией СМИ.

На бесплатной основе свои возможности предоставляют только государственные или муниципальные (в зависимости от уровня выборов) теле- и радиокomпании и печатные издания. Расходы телерадиокomпаний, связанные с предоставлением бесплатного эфирного времени для предвыборной агитации, покрываются за счет их бюджетного финансирования. Предоставляемое бесплатное эфирное время должно приходиться на период, когда теле- радиопередачи собирают наибольшую аудиторию. Обычно для агитации выделяется временной промежуток между 7 и 10, 18 и 23 часами по местному времени.

Законом может быть предусмотрено, что избирательное объединение, выдвинувшее на ближайших предыдущих соответствующих выборах список кандидатов, который получил менее установленного этим законом числа голосов избирателей, принявших участие в голосовании, и не был допущен к распределению депутатских мандатов, либо кандидата, который не был избран и получил менее установленного этим законом числа голосов избирателей, принявших участие в голосовании, не вправе воспользоваться бесплатным эфирным временем, бесплатной печатной площадью.

Например, п. 2.1 ст. 51 ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» оговаривает, что бесплатное эфирное время, бесплатная печатная площадь не предоставляются:

– политической партии (либо политической партии, являющейся ее правопреемником), выдвинувшей зарегистрированного кандидата, если на ближайших предыдущих выборах Президента РФ кандидат, выдвинутый

этой политической партией, получил менее 2 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании;

– зарегистрированному кандидату, выдвинутому указанной политической партией.

Общий объем бесплатного эфирного времени, предоставляемого для проведения предвыборной агитации, должен составлять для общероссийских государственных организаций телерадиовещания не менее 60 минут по рабочим дням, для региональных государственных и муниципальных организаций – не менее 30 минут, а в случае если общее время вещания телерадиокомпаний составляет менее двух часов – не менее одной четвертой общего объема времени вещания. Не менее половины общего объема бесплатного эфирного времени отводится для проведения кандидатами, избирательными объединениями совместных мероприятий: предвыборных дебатов, дискуссий, «круглых столов». Субъекты агитации вправе отказаться от участия в совместном агитационном мероприятии, мотивируя свой отказ или не комментируя его вообще. И то, и другое встречается в избирательной практике. Отказ кандидата, избирательного объединения от совместных агитационных мероприятий не влечет увеличения объема, предоставляемого им бесплатно эфирного времени. Другая половина предоставляемого телерадиокомпанией бесплатного эфирного времени распределяется в равных долях между зарегистрированными кандидатами либо избирательными объединениями.

Все теле- и радиокompании обязаны предоставлять эфирное время на равных условиях для всех кандидатов и избирательных объединений. Обеспечение равных условий означает равенство в условиях заключения договоров, предоставление равных возможностей в получении эфирного времени или печатной площади по их размещению в эфире или на страницах газеты. С учетом необходимости соблюдения принципа равенства кандидатов, избирательных объединений, избирательным законодательством предусмотрен такой способ распределения эфирного времени, как жеребьевка. Например, п.

13 ст. 52 ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» устанавливает, что жеребьевка, в результате которой определяются дата и время выхода в эфир на бесплатной основе предвыборных агитационных материалов зарегистрированных кандидатов, политических партий, совместных агитационных мероприятий на каналах общероссийских и региональных государственных организаций телерадиовещания, проводится с участием представителей организаций телерадиовещания соответственно ЦИК РФ и избирательной комиссией субъекта РФ. Жеребьевка проводится по завершении регистрации кандидатов, но не позднее чем за 30 дней до дня голосования.

Порядок проведения жеребьевок на федеральных выборах устанавливается ЦИК РФ, на региональных – избирательной комиссией субъекта РФ. Например, 25 мая 2016 г. ЦИК РФ утвердил Порядок проведения жеребьевки по распределению между политическими партиями, зарегистрировавшими федеральные списки кандидатов, печатной площади для публикации предвыборных агитационных материалов в общероссийских государственных периодических печатных изданиях при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва и Порядок проведения жеребьевки по распределению между политическими партиями и зарегистрированными кандидатами печатной площади для публикации предвыборных агитационных материалов в региональных государственных периодических печатных изданиях при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва¹.

¹ Постановление ЦИК России от 25 мая 2016 г. № 8/76-7 «О порядке проведения жеребьевок по распределению между политическими партиями, зарегистрировавшими федеральные списки кандидатов, зарегистрированными кандидатами, выдвинутыми по одномандатным избирательным округам, печатной площади для опубликования предвыборных агитационных материалов в общероссийских государственных печатных изданиях, региональных государственных периодических печатных изданиях» // Вестник ЦИК России. 2016. № 10.

Результаты жеребьевки оформляются протоколом установленной формы. Определенный в результате жеребьевки график распределения эфирного времени публикуется соответственно в общероссийских государственных и региональных государственных периодических печатных изданиях.

Негосударственные СМИ, зарегистрированные в установленном законом порядке, имеют право предоставлять свои возможности для предвыборной агитации только за плату. Они самостоятельно определяют сроки и порядок предоставления эфирного времени, оплата которых должна осуществляться на равных условиях исключительно через соответствующие избирательные фонды.

Избирательными комиссиями ведется контроль за соблюдением СМИ избирательного законодательства при их участии в проведении предвыборной агитации. Опубликование агитационных материалов с нарушением требований избирательного законодательства влечет привлечение редактора, организации СМИ к административной ответственности.

7.5 Проведение предвыборной агитации посредством агитационных публичных мероприятий, выпуска и распространения агитационных материалов

Порядок подготовки и проведения агитационных публичных мероприятий регулируется как избирательным законодательством, так и законодательством о публичных мероприятиях. В соответствии со ст. 2 ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» публичное мероприятие – это открытая, мирная, доступная каждому, проводимая в форме собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования либо в различных сочетаниях этих форм акция, осуществляемая по инициативе граждан РФ, политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений, в том числе с использованием транспортных средств. Целью публичного мероприятия является свободное выражение и формирование мнений, а также выдвижение требований по различным вопросам по-

литической, экономической, социальной и культурной жизни страны и вопросам внешней политики.

Законодательство о выборах использует термин агитационные публичные мероприятия. По своему содержанию он соответствует приведенному значению понятия «публичное мероприятие» и предполагает, что соответствующее мероприятие проводится в целях предвыборной агитации. Следовательно, агитационное публичное мероприятие может проводиться в форме собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования либо в различных сочетаниях этих форм в установленном законом порядке.

Проведение агитационного публичного мероприятия носит уведомительный характер. Уведомление о его проведении подается организатором такого мероприятия в письменной форме в орган исполнительной власти субъекта РФ или орган местного самоуправления в срок не ранее 15 и не позднее 10 дней до дня проведения публичного мероприятия. При проведении пикетирования группой лиц либо пикетирования, осуществляемого одним участником с использованием быстровозводимой сборно-разборной конструкции, создающей препятствия для движения пешеходов и транспортных средств, уведомление о проведении публичного мероприятия может подаваться в срок не позднее трех дней до дня его проведения.

Уведомление о пикетировании, осуществляемом одним участником, не требуется, за исключением случая, если этот участник предполагает использовать быстровозводимую сборно-разборную конструкцию. Минимальное допустимое расстояние между лицами, осуществляющими указанное пикетирование, определяется законом субъекта РФ. Указанное минимальное расстояние не может быть более пятидесяти метров. Совокупность актов пикетирования, осуществляемого одним участником, объединенных единым замыслом и общей организацией, может быть признана решением суда одним публичным мероприятием.

Уведомление о проведении публичного мероприятия подписывается организатором публичного мероприятия и лицами, уполномоченными организатором публичного мероприятия выполнять распорядительные функции по его организации и проведению.

Государственные органы, органы местного самоуправления обязаны содействовать зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям в организации и проведении собраний, встреч с избирателями, публичных дебатов и дискуссий, митингов, демонстраций и шествий. Для проведения встреч с избирателями предоставляются помещения, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, безвозмездно. В случае отсутствия помещения, находящегося в государственной или муниципальной собственности, предоставляется любое пригодное помещение на договорной основе, за плату. В соответствии с п. 6 ст. 53 ФЗ «Об основных гарантиях...» кандидаты, избирательные объединения, выдвинувшие списки кандидатов, вправе арендовать на основе договора здания и помещения, принадлежащие гражданам и организациям независимо от формы собственности, для проведения агитационных публичных мероприятий. При этом собственники таких помещений не обязаны предоставлять их кандидатам и избирательным объединениям на равных условиях и не вправе делать это безвозмездно.

Одним из традиционных методов проведения предвыборной агитации является выпуск и распространение печатных, аудиовизуальных и иных агитационных материалов. К таким материалам относятся специально изготавливаемые для распространения среди избирателей агитационные материалы, за исключением размещаемых в СМИ. Изготовление любых агитационных печатных материалов (плакатов, листовок, календарей, билбордов, растяжек и т. п.) без полной предварительной оплаты либо без указания выходных данных запрещено. Оплата может быть осуществлена только путем безналичного перечисления средств со специального избирательного счета конкретного кандидата либо политической партии.

К изготовлению и распространению различных агитационных материалов законодатель также устанавливает требования, несоблюдение которых ведет к привлечению к административной ответственности. Все агитационные материалы должны содержать наименование, юридический адрес (включая наименование субъекта РФ) и идентификационный номер налогоплательщика организации (Ф.И.О. лица и наименование субъекта РФ, района, города, иного населенного пункта, где находится его место жительства), изготовившей данные материалы, наименование организации (Ф.И.О. лица), заказавшей (заказавшего) их, информацию о тираже и дате выпуска этих материалов и указание об оплате их изготовления из средств соответствующего избирательного фонда. До начала распространения экземпляры всех агитационных материалов (в том числе в виде копий, фотографий) должны быть представлены в соответствующую избирательную комиссию.

Закон устанавливает гарантии реализации принципа равенства кандидатов, избирательных объединений в сфере изготовления и распространения агитационных материалов. Организации, индивидуальные предприниматели, выполняющие работы или оказывающие услуги по изготовлению печатных агитационных материалов, обязаны обеспечить кандидатам и избирательным объединениям равные условия оплаты этих материалов и равные условия для размещения агитационных материалов.

Избирательное законодательство содержит требования к местам размещения (расклейки) агитационных листовок, плакатов, буклетов и т. д. Органы местного самоуправления обязаны выделить специальные места для размещения печатных агитационных материалов на каждом избирательном участке не позднее чем за 30 дней до дня голосования. Такие места должны быть удобны для посещения избирателями и располагаться таким образом, чтобы избиратели могли ознакомиться с размещенной там информацией.

Запрещено размещать агитационные материалы на памятниках, обелисках, зданиях, сооружениях и в помещениях, имеющих историческую,

культурную или архитектурную ценность, а также в зданиях, в которых размещены избирательные комиссии, помещения для голосования, и на расстоянии менее 50 метров от входа в них. Нарушение данного требования влечет привлечение виновного к административной ответственности по ч. 2 ст. 5.12 КоАП РФ. Печатные агитационные материалы могут размещаться в помещениях, на зданиях, сооружениях и иных объектах только с согласия и на условиях собственников, владельцев указанных объектов. За размещение листовок (иных агитматериалов) без согласия собственника или владельца помещения законодателем предусмотрена ответственность по ч. 2 ст. 5.12 КоАП РФ.

Практика последних лет показывает, что в качестве инструмента осуществления предвыборной агитации все большее значение приобретает сеть «Интернет». Правовое регулирование методов предвыборной агитации, основанных на использовании современных информационных сетей, на настоящий момент имеет фрагментарный характер. Объективно существующие и практикуемые в настоящее время средства и способы распространения агитационной информации выходят за пределы форм, прямо предусмотренных действующим избирательным законодательством. При этом существуют общие положения, распространяющиеся в равной степени и на такие способы.

ГЛАВА 8. ФИНАНСОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ВЫБОРОВ

8.1 Понятие и виды финансирования выборов

Проведение избирательных кампаний и любых выборов невозможно без финансовой составляющей. Отношения, связанные с финансами, составляют неотъемлемый элемент технологической компоненты избирательного процесса, который обеспечивает необходимые материальные условия проведения выборов.

Содержание категории «финансирование выборов» не разъясняется в действующем избирательном законодательстве, хотя для регулирования этих отношений отведена специальная глава 8 ФЗ «Об основных гарантиях...».

В юридической литературе используются разные подходы к структурированию общественных отношений, затрагивающих финансирование выборов.

Исходя из того, как осуществляется финансовое обеспечение, следует разграничивать прямое, а также косвенное финансирование выборов.

Прямое финансирование выборов – это действия, которые непосредственно связаны с перечислением, поступлением и расходованием денежных средств из бюджетов различных уровней и внебюджетных источников в целях обеспечения подготовки и проведения выборов. Прямое финансирование всегда связано с движением исключительно денежных средств и не включает отношения с иными материальными активами (имуществом, безвозмездно оказываемыми услугами или выполняемыми работами и т. п.).

Косвенное финансирование выборов – это действия, которые связаны с предоставлением субъектам (участникам) избирательного процесса различных материальных и нематериальных, но обладающих стоимостным выражением благ, в целях обеспечения их участия в избирательном процессе. Категория «косвенное финансирование» призвана подчеркнуть то обстоя-

тельство, что соответствующие субъекты (участники) избирательного процесса не получают напрямую денежные средства, а им предоставляются материальные (или нематериальные) блага, которые имеют определенную рыночную стоимость. Используя (приобретая) их, субъекты (участники) избирательного процесса освобождаются от внесения необходимого в рыночных условиях вознаграждения (оплаты) за них. Косвенное финансирование получают не только избирательные объединения и кандидаты, но и различные избирательные комиссии. Содержание косвенного финансирования для них отличается.

К косвенному финансированию в отношении избирательных объединений и кандидатов можно отнести:

– добровольное, бесплатное личное (без привлечения третьих лиц) оказание услуг или выполнение работ гражданином (физическим лицом), связанных с подготовкой и проведением выборов;

– бесплатное предоставление печатной площади в различных государственных или муниципальных (в зависимости от уровня проводимых выборов) периодических печатных изданиях для публикации агитационных материалов, в том числе предвыборных программ (п. 10 ст. 48, ст. 52 ФЗ «Об основных гарантиях...»);

– бесплатное предоставление помещений, находящихся в государственной или муниципальной собственности в целях проведения публичных мероприятий, агитационного характера (п. 3 ст. 53 ФЗ «Об основных гарантиях...»);

– бесплатное предоставление эфирного времени для проведения предвыборной агитации в государственных и муниципальных организациях телерадиовещания (п. 1 ст. 50, ст. 51 ФЗ «Об основных гарантиях...»).

К косвенному финансированию избирательных комиссий действующее избирательное законодательство относит:

– бесплатное предоставление главой местной администрации помещения для организации и проведения голосования в распоряжение участковой избирательной комиссии (п. 1 ст. 61 ФЗ «Об основных гарантиях...»);

– бесплатное предоставление соответствующим избирательным комиссиям со стороны государственных органов и органов местного самоуправления необходимых транспортных средств, технического оборудования и средств связи (п. 16 ст. 20 ФЗ «Об основных гарантиях...»);

– бесплатное предоставление соответствующим избирательным комиссиям со стороны государственных органов и органов местного самоуправления помещений, в том числе тех, которые необходимы для хранения избирательной документации (п. 16 ст. 20 ФЗ «Об основных гарантиях...»).

Исходя из того, на что направлено финансовое обеспечение, следует разграничивать финансирование непосредственно механизма выборов и финансирование избирательных кампаний избирательных объединений, а также кандидатов.

Финансирование механизма выборов – это как прямое, так и косвенное финансовое обеспечение возможности организации и проведения выборов. К данному виду финансирования принято относить покрытие расходов, связанных с функционированием всех избирательных комиссий, затрат на приобретение технологического оборудования, требуемого для проведения процедуры голосования, на услуги связи, транспорта и т. п. В ФЗ «Об основных гарантиях...» этот вид финансирования назван «финансовое обеспечение подготовки и проведения выборов».

Финансирование избирательных кампаний избирательных объединений и кандидатов – это как прямое, так и косвенное финансовое обеспечение возможности участия указанных субъектов в избирательном процессе, в том числе покрытие затрат на оплату оказанных в их пользу услуг, выполненных для них работ, осуществление агитационной деятельности и т.п.

8.2 Финансовое обеспечение подготовки и проведения выборов

Основным источником прямого финансирования подготовки и проведения выборов являются средства бюджетов (федерального, субъектов России, местных). В составе расходов бюджета соответствующего территориального образования (России, субъекта Российской Федерации, муниципального образования) должны предусматриваться средства, которые необходимы для обеспечения подготовки и проведения выборов, финансирование расходов на развитие и эксплуатацию средств автоматизации избирательного процесса (к примеру, Государственной автоматизированной системы «Выборы»), обучение организаторов выборов и избирателей. Это довольно внушительные суммы, которые значительно увеличиваются в рамках каждой новой избирательной кампании, особенно, когда речь идет о выборах федерального уровня. Так, например, на выборы Президента России в 2012 году из федерального бюджета было потрачено более 10 млрд. рублей, а на выборы в 2018 г. запланировано потратить почти 15 млрд. рублей. На выборы депутатов Государственной Думы в 2011 г. было истрачено более 7 млрд. рублей, а на выборы 18 сентября 2016 года – более 10 млрд. рублей.

Главными распорядителями бюджетных средств, выделяемых на организацию и проведение выборов, являются соответствующие избирательные комиссии:

- 1) при проведении выборов федеральных органов власти – Центральная избирательная комиссия России;
- 2) при проведении выборов органов власти субъектов Российской Федерации – избирательные комиссии субъектов Российской Федерации;
- 3) при проведении муниципальных выборов – избирательные комиссии муниципальных образований.

Бюджетные средства направляются непосредственно на специальные счета указанных избирательных комиссий, которые они открывают в учреждениях Центрального банка России, а при их отсутствии – в филиалах

Сбербанка России. Банковские организации не должны взимать плату за услуги по открытию счетов и проведению операций по ним. В то же время банки не должны уплачивать проценты за пользование денежными средствами, которые находятся на этих счетах.

В настоящее время отсутствует должное правовое регулирование способов разрешения ситуации, когда из соответствующего бюджета не будут фактически направлены средства, необходимые для проведения выборов. Как показывает практика, это иногда происходит в рамках муниципальных избирательных кампаний, особенно когда речь идет о проведении досрочных выборов. В соответствующем бюджете может просто не оказаться денежных средств, по причине незапланированности этих расходов, вкупе с бюджетным дефицитом. В связи с этим в юридической литературе предлагается предоставить избирательным комиссиям, не получившим своевременно финансовые средства, право взять кредит в банке под государственную или муниципальную гарантию возврата кредитных средств, включая начисляемые на них проценты. Возврат полученного кредита и уплату процентов за пользование им предлагается производить за счет средств соответствующего бюджета¹. Данный подход представляется вполне допустимым. Избирательное законодательство предусматривает несколько страховочных вариантов принятия решения о назначении выборов, но не содержит гарантий направления финансовых средств из бюджетов, хотя без этого, даже назначенные выборы не смогут быть проведены, так как избирательные комиссии не смогут оплатить работу своих членов, изготовление избирательных бюллетеней и информационных материалов, закупку канцелярских товаров и т. д.

Избирательные комиссии, являющиеся распорядителями бюджетных средств, направляют необходимые денежные средства иным избирательным

¹ Реут Д. А. Финансовое обеспечение выборов как гарантия избирательных прав граждан Российской Федерации // Финансовое право. 2015. № 5. С. 45.

комиссиям, которые нуждаются в финансах для организации и проведения выборов.

Если избирательная комиссия получает денежные средства из различных бюджетов (например, при одновременной организации и проведении выборов различных уровней власти), то она должна вести их отдельный учет (кассовый и бухгалтерский), а также отчетность.

Фактическими распорядителями денежных средств, выделяемых избирательным комиссиям, являются возглавляющие их председатели. Они несут персональную ответственность за соответствие финансовой документации решениям избирательной комиссии по вопросам финансов, а также за представление отчетов о расходовании бюджетных средств.

Закупка избирательными комиссиями товаров, работ и услуг, необходимых для организации и проведения выборов, осуществляется в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации и Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»¹. При этом ФЗ «Об основных гарантиях...» разрешает проводить такие закупки в соответствии с утвержденной бюджетной росписью даже до дня официальной публикации решения о назначении выборов. В целях оперативного заключения избирательными комиссиями контрактов (договоров) на поставку товаров, работ и услуг для своих нужд, им предоставлено право производить закупки без применения конкурентных процедур (аукционов, конкурсов, запросов котировок и т. п.) у единственных поставщиков, то есть тех юридических и физических лиц, с которыми они сочтут целесообразным заключить контракт (договор). В некоторых случаях, такие поставщики прямо определяются правовыми актами. Согласно п. 10 ст. 57 ФЗ «Об основных гарантиях...» закупки бюллетеней, открепительных удостоверений, специальных знаков (марок), информационных материалов, размещаемых в поме-

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 14. Ст. 1652.

щениях избирательных комиссий и помещениях для голосования, услуг по доставке избирательной документации осуществляются у единственных поставщиков (подрядчиков, исполнителей), определяемых Правительством Российской Федерации по предложениям высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации не реже одного раза в пять лет. Так, Распоряжением Правительства РФ от 10 июня 2016 г. № 1181-р ОАО «Печатный двор Кубани» определено единственным на территории Краснодарского края поставщиком (подрядчиком, исполнителем), у которого организующие соответствующие выборы избирательные комиссии или по их решению нижестоящие комиссии осуществляют закупки информационных материалов¹.

Основными направлениями расходования денежных средств, выделяемых избирательным комиссиям, являются:

1) оплата труда членов избирательных комиссий с правом решающего голоса, работников аппаратов избирательных комиссий, выплата компенсаций членам избирательных комиссий с правом решающего голоса, освобожденным от основной работы на период подготовки и проведения выборов, а также на выплаты гражданам, работающим в избирательных комиссиях по гражданско-правовым договорам, и специалистам, которые направляются для работы в составе контрольно-ревизионных служб при избирательных комиссиях;

2) приобретение, доставка и установка оборудования (в том числе технологического), других материальных ценностей, которые необходимы для подготовки и проведения выборов, а также обеспечения деятельности избирательных комиссий;

3) изготовление печатной продукции и осуществление издательской деятельности;

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 25. Ст. 3835.

4) доставка и хранение необходимых избирательных документов, подготовка их к передаче в архив или на уничтожение;

5) командировки и другие цели, связанные с подготовкой и проведением выборов, а также с обеспечением деятельности избирательных комиссий;

6) транспортные расходы, в том числе на проведение голосования в труднодоступных и отдаленных местностях;

7) использование и эксплуатация средств автоматизации;

8) повышение правовой культуры избирателей и обучение организаторов выборов.

Избирательные комиссии, являющиеся распорядителями бюджетных средств, обязаны представлять отчеты об их расходовании:

– Центральная избирательная комиссия Российской Федерации отчитывается перед палатами Федерального Собрания (Государственной Думой и Советом Федерации);

– избирательные комиссии субъектов Российской Федерации отчитываются перед законодательными органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

– избирательные комиссии муниципальных образований отчитываются перед представительными органами муниципальных образований.

Для составления итоговых отчетов указанные избирательные комиссии используют отчеты, составленные нижестоящими комиссиями. Сроки представления отчетов устанавливаются специальными законами, определяющими порядок проведения конкретных выборов. Так, согласно ч.ч. 5-7 ст. 76 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» отчеты о поступлении и расходовании денежных средств избирательными комиссиями представляются в следующем порядке:

– участковые избирательные комиссии направляют отчеты в территориальные избирательные комиссии не позднее чем через 10 дней со дня голосования;

– территориальные избирательные комиссии представляют отчеты в избирательные комиссии субъектов Российской Федерации не позднее чем через 20 дней со дня голосования;

– окружные избирательные комиссии представляют отчеты в избирательные комиссии субъектов Российской Федерации не позднее чем через 35 дней со дня официального опубликования данных о результатах выборов в одномандатном избирательном округе;

– избирательные комиссии субъектов Российской Федерации представляют отчеты в Центральную избирательную комиссию России не позднее чем через 50 дней со дня официального опубликования общих результатов выборов депутатов Государственной Думы;

– Центральная избирательная комиссия России представляет отчет в палаты Федерального Собрания Российской Федерации не позднее чем через три месяца со дня официального опубликования общих результатов выборов депутатов Государственной Думы.

Отчеты участковых и территориальных избирательных комиссий включают информацию только о средствах поступивших и расходованных непосредственно избирательными комиссиями. Отчеты окружных комиссий, комиссий субъектов Российской Федерации и Центральной избирательной комиссии России дополнительно содержат сведения о поступлениях и расходовании средств избирательных фондов кандидатов и избирательных объединений.

8.3 Формирование избирательных фондов

В целях обеспечения открытости и прозрачности финансовой составляющей избирательных кампаний, избирательное законодательство обязыва-

ет всех кандидатов и все избирательные объединения осуществлять финансирование своей избирательной деятельности только из средств избирательных фондов. Это, в конечном итоге, обеспечивает реализацию принципа равного избирательного права.

Действующее законодательство не содержит легальной дефиниции избирательного фонда, поэтому соответствующее определение дается в научной и учебной литературе по избирательному праву.

Избирательный фонд – это совокупность денежных средств, аккумулируемых на специальном банковском счете, предназначенных для финансирования избирательных кампаний кандидатов и избирательных объединений.

Создание избирательного фонда – обязанность всех кандидатов и избирательных объединений. Все денежные средства, образующие избирательный фонд, перечисляются на специальный избирательный счет, который открывается с разрешения соответствующей избирательной комиссии кандидатом либо его уполномоченным представителем по финансовым вопросам, уполномоченным представителем по финансовым вопросам избирательного объединения в филиалах Сбербанка России, а при их отсутствии - в иных кредитных организациях, которые расположены на территории избирательного округа. При отсутствии на территории избирательного округа кредитных организаций кандидат или избирательное объединение могут по согласованию с соответствующей избирательной комиссией определить кредитную организацию, в которой открывается специальный избирательный счет.

На выборах органов местного самоуправления сельских поселений законом субъекта Российской Федерации может быть предусмотрено создание избирательного фонда кандидата без открытия специального избирательного счета в случае, если расходы на финансирование избирательной кампании кандидата не превышают пяти тысяч рублей. В этом случае избирательный фонд создается только за счет собственных средств кандидата. Такое дозволение, в частности, содержится в абз. 2 ч. 2 ст. 41 Закона Краснодарского

края от 26 декабря 2005 г. № 966-КЗ «О муниципальных выборах в Краснодарском крае».

Время принятия решения об открытии избирательного фонда зависит от субъекта, его создающего:

– кандидат должен создать избирательный фонд после письменного уведомления соответствующей избирательной комиссии о его выдвижении (самовыдвижении) до момента представления документов для его регистрации этой комиссией;

– избирательное объединение, выдвинувшее списки кандидатов, создает избирательный фонд после регистрации его уполномоченного представителя по финансовым вопросам соответствующими избирательными комиссиями.

Из общеобязательного требования законодательства о создании избирательных фондов есть три исключения:

1) кандидаты, баллотирующиеся на выборах в органы местного самоуправления, могут не создавать избирательные фонды, если число избирателей в избирательном округе не превышает пять тысяч и кандидаты не осуществляют финансирования своей избирательной кампании (в этом случае кандидат просто уведомляет соответствующую избирательную комиссию об указанных обстоятельствах);

2) если избирательное объединение выдвинуло кандидатов не в составе списка кандидатов, а по одномандатным или многомандатным округам, то избирательный фонд создает каждый отдельный кандидат, а не избирательное объединение в целом;

3) кандидаты, которые баллотируются только в составе списка кандидатов, выдвинутого избирательным объединением, не вправе создавать свои собственные избирательные фонды.

Закон об основных гарантиях устанавливает исчерпывающий перечень источников, из которых может формироваться избирательный фонд:

- а) собственные средства избирательного объединения или кандидата;
- б) добровольные пожертвования юридических лиц;
- в) добровольные пожертвования граждан;
- г) средства, выделенные кандидату выдвинувшим его избирательным объединением.

Для обеспечения равных возможностей кандидатов, избирательных объединений избирательным законодательством устанавливаются ограничения по максимальному размеру денежных средств, которые могут быть аккумулированы в избирательном фонде и израсходованы на избирательную кампанию. Кроме того, законодательством ограничиваются предельные размеры перечисляемых в избирательные фонды собственных средств кандидата, избирательного объединения, средств, выделенных кандидату выдвинувшим его избирательным объединением, добровольных пожертвований граждан и юридических лиц.

На выборах Президента Российской Федерации предельная сумма всех расходов кандидата из средств его избирательного фонда не может превышать 400 миллионов рублей (если проводится повторное голосование – 500 миллионов рублей). Из этой суммы собственные средства кандидата не могут превышать 10 процентов (если проводится повторное голосование – 15 процентов), средства, выделенные кандидату выдвинувшей его политической партией не могут превышать 50 процентов, а добровольное пожертвование одного гражданина или юридического лица не должно превышать 1,5 процента и 7 процентов соответственно (п.п. 2-5 ст. 58 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации»). В рамках президентской избирательной кампании 2012 г. общая сумма средств, поступивших в избирательные фонды кандидатов, составила более, 1,5 млрд. рублей. На счет В. Путина поступило 434 млн. 282,756 тыс. рублей, израсходовано 399 млн. 853,821 тыс. рублей, возвращено 34 млн. 283,785 тыс. рублей. На счет Г. Зюганова поступило 275 млн. 463,817 тыс. рублей, израсходовано 272 млн.

451,971 тыс. рублей, возвращены из избирательного фонда 3 млн. 011,846 тыс. рублей. На счет М. Прохорова поступило 400 млн. 20 рублей, израсходовано 388 млн. 192,288 тыс. рублей, не израсходовано 11 млн. 807,711 тыс. рублей. На счет В. Жириновского поступило 245 млн. 963,958 тыс. рублей, израсходовано 245 млн. 963,948 тыс. рублей, 10 рублей возвращены из избирательного фонда. На счет С. Миронова поступило 136 млн. 916,032 тыс. рублей, израсходовано 136 млн. 916,032 тыс. рублей. Поступления в избирательные фонды иных кандидатов были менее значительными.

На выборах депутатов Государственной Думы предельная сумма всех расходов из средств избирательного фонда политической партии не может превышать 700 миллионов рублей (в эту сумму не включаются расходы из средств избирательных фондов региональных отделений политической партии). Собственные средства политической партии не должны в совокупности превышать 50 процентов, а добровольные пожертвования граждан и юридических лиц 0,07 и 3,5 процентов в совокупности для каждого гражданина и юридического лица соответственно от установленной законом предельной суммы всех расходов из средств избирательного фонда политической партии (ч. 2 ст. 71 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»). На выборах Государственной Думы, состоявшихся в 18 сентября 2016 г. больше всего средств было потрачено партиями: «ЛДПР» – 663 млн. рублей, «Единой Россией» – 471 млн. рублей, «Справедливой Россией» – 432 млн. рублей, «Яблоко» – 364 млн. рублей, «КПРФ – 176 млн. рублей. Значительно меньше, чем максимально установленная сумма, потратили: «Партия гражданской свободы» – 35 млн. рублей, «Гражданская платформа» – 14 млн. рублей, «Родина» – 11 млн. рублей.

Лимитирование всех расходов из средств избирательных фондов региональных отделений политической партии закреплено в Постановлении ЦИК России от 20 апреля 2016 г. № 4/30-7 «Об Инструкции о порядке формирова-

ния и расходования денежных средств избирательных фондов политических партий, региональных отделений политических партий, кандидатов при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»¹. Показатели максимальных расходов привязаны к числу зарегистрированных избирателей в субъекте Российской Федерации и составляют:

– 15 миллионов рублей, если на территории субъекта Российской Федерации зарегистрировано не более 100 тысяч избирателей;

– 20 миллионов рублей, если на территории субъекта Российской Федерации зарегистрировано свыше 100 тысяч, но не более 500 тысяч избирателей;

– 25 миллионов рублей, если на территории субъекта Российской Федерации зарегистрировано свыше 500 тысяч, но не более 1 миллиона избирателей;

– 35 миллионов рублей, если на территории субъекта Российской Федерации зарегистрировано свыше 1 миллиона, но не более 2 миллионов избирателей;

– 55 миллионов рублей, если на территории субъекта Российской Федерации зарегистрировано свыше 2 миллионов, но не более 5 миллионов избирателей;

– 100 миллионов рублей, если на территории субъекта Российской Федерации зарегистрировано свыше 5 миллионов избирателей.

На выборах Законодательного Собрания Краснодарского края предельная сумма всех расходов из средств избирательного фонда избирательного объединения не может превышать 200 млн. рублей, а для кандидата в депутаты, выдвинутого по одномандатному избирательному округу – 1,5 млн. рублей. Для избирательного фонда кандидата, выдвинутого по одномандатному избирательному округу, собственные средства кандидата не могут превы-

¹ Российская газета. 2016. 6 мая.

шать 10 процентов, средства, выделенные кандидату выдвинувшей его политической партией, не могут превышать 50 процентов, а добровольное пожертвование одного гражданина или юридического лица не должно превышать 1 процент и 10 процентов соответственно. Для избирательного фонда избирательного объединения собственные средства не могут превышать 10 процентов, добровольные пожертвования граждан не могут превышать 0,1 процент, а для юридических лиц – 1 процент от предельной суммы всех расходов из средств избирательного фонда (п.п. 5-8 ст. 49 Закона Краснодарского края «О выборах депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края»).

Федеральное избирательное законодательство не предусматривает индексации установленных предельных размеров расходования средств избирательных фондов. Однако в региональном избирательном законодательстве такая индексация закладывается. Согласно Закону Краснодарского края «О выборах депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края» и Закону Краснодарского края «О муниципальных выборах в Краснодарском крае», предельные суммы всех расходов из средств избирательных фондов кандидатов и избирательных объединений, закрепленные в законах, ежегодно индексируются с учетом уровня инфляции, устанавливаемого федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год. Полученные в результате индексации значения округляются до тысяч рублей в меньшую сторону. Индексацию и исчисление полученных по ее результатам новых величин предельных расходов избирательных фондов осуществляет избирательная комиссия Краснодарского края, которое оформляет свое решение постановлением. Это постановление доводится до сведения избирательных комиссий муниципальных образований, окружных и территориальных избирательных комиссий.

Учитывая, что избирательное законодательство фиксирует все показатели, связанные с поступлением и расходованием средств избирательных

фондов в российских рублях, все средства, поступающие в избирательный фонд, должны зачисляться только в валюте Российской Федерации.

В случае если пожертвование в избирательный фонд было внесено в размере, превышающем максимальный размер пожертвования, превышающая его часть подлежит возврату жертвователю с указанием причины возврата. Пожертвование может быть возвращено также в полном объеме.

Также ФЗ «Об основных гарантиях...» закрепляет перечень субъектов, которым запрещено вносить пожертвования в избирательные фонды. В частности, к ним относятся:

1) международные организации и международные общественные движения;

2) иностранные граждане, за исключением случаев, когда в соответствии с международным договором и в порядке, установленном законом, они наделяются избирательными правами (при выборах органов местного самоуправления);

3) лица без гражданства;

4) граждане России, не достигшие возраста 18 лет на день голосования;

5) российские юридические лица с иностранным участием, если доля (вклад) иностранного участия в их уставном (складочном) капитале превышает 30 процентов на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов (для открытых акционерных обществ – на день составления списка лиц, имеющих право участвовать в годовом общем собрании акционеров за предыдущий финансовый год), а также организации, учрежденные данными юридическими лицами или имеющие в своем уставном (складочном) капитале долю (вклад) этих юридических лиц, превышающую (превышающий) 30 процентов на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов (для открытых акционерных обществ – на день составления списка лиц, имеющих право участвовать в годовом общем собрании акционеров за предыдущий финансовый год);

- б) иностранные организации иностранных государства;
- 7) органы государственной власти, иные государственные органы, органы местного самоуправления;
- 8) организации, учрежденные государственными органами и (или) органами местного самоуправления (за исключением акционерных обществ, учрежденных в порядке приватизации);
- 9) юридические лица, в уставном (складочном) капитале которых доля (вклад) Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и (или) муниципальных образований превышает 30 процентов на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов (для открытых акционерных обществ – на день составления списка лиц, имеющих право участвовать в годовом общем собрании акционеров за предыдущий финансовый год), а также организации, учрежденные данными юридическими лицами или имеющие в своем уставном (складочном) капитале долю (вклад) этих юридических лиц, превышающую (превышающий) 30 процентов на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов (для открытых акционерных обществ – на день составления списка лиц, имеющих право участвовать в годовом общем собрании акционеров за предыдущий финансовый год);
- 10) государственные и муниципальные учреждения, государственные и муниципальные унитарные предприятия;
- 11) юридические лица, зарегистрированные менее чем за один год до дня голосования на выборах, а также некоммерческие организации, выполняющие функции иностранного агента;
- 12) благотворительные и религиозные организации, а также учрежденные ими организации;
- 13) анонимные жертвователи (под анонимным жертвователем понимается гражданин, который не указал в платежном документе на внесение пожертвования любое из следующих сведений: фамилию, имя и отчество, адрес

места жительства – или указал недостоверные сведения, либо юридическое лицо, о котором в платежном документе на внесение пожертвования не указано любое из следующих сведений: идентификационный номер налогоплательщика, наименование, банковские реквизиты – или указаны недостоверные сведения);

14) воинские части, военные учреждения и организации, правоохранительные органы;

15) некоммерческие организации, получавшие в течение года, предшествующего дню внесения пожертвования в избирательный фонд, денежные средства либо иное имущество от субъектов, которые перечислены в предыдущих пунктах, и не вернувшие им эти денежные средства либо переданное имущество до дня внесения пожертвования в избирательный фонд (в случае невозможности возврата – если не были перечислены (переданы) в доход Российской Федерации).

В целях обеспечения возможности осуществления проверки соблюдения ограничений по внесению пожертвований, избирательное законодательство устанавливает специальные требования к содержанию платежных документов (поручений), которыми оформляются пожертвования.

При внесении пожертвования гражданином в платежном документе обязательно указываются его фамилия, имя, отчество, дата рождения, адрес места жительства, серия и номер паспорта или заменяющего его документа, информация о гражданстве.

При внесении пожертвования юридическим лицом в платежном поручении указываются его идентификационный номер налогоплательщика, наименование, дата регистрации, банковские реквизиты, отметка об отсутствии ограничений, предусмотренных избирательным законодательством.

В случае если в избирательный фонд поступает пожертвование от субъектов, не имеющих право его вносить, либо если в платежных документах (поручениях) не содержится требуемая информация, кандидат или изби-

рательное объединение обязаны возвратить жертвователю внесенное пожертвование с указанием причины возврата. Если пожертвование было внесено анонимным жертвователем, то оно подлежит перечислению в доход соответствующего бюджета (в зависимости от уровня выборов: федерального, субъекта Российской Федерации или местного).

Сроки возврата пожертвований определяются законами об отдельных видах выборов. Так, согласно Федеральному закону «О выборах Президента Российской Федерации» пожертвование, внесенное гражданином или юридическим лицом, не имеющими права осуществлять такое пожертвование, либо с нарушением иных требований избирательного законодательства, подлежит возврату кандидатом жертвователю не позднее чем через десять дней со дня его поступления. Пожертвования, внесенные анонимными жертвователями, в этот же срок в полном объеме подлежат перечислению в доход федерального бюджета. Если пожертвование было внесено с превышением установленного максимального размера, то кандидат может вернуть его не в полном объеме, а в превышающей части (за вычетом расходов на пересылку).

Кандидат и избирательное объединение не несут ответственность за принятие пожертвования, если в платежных документах (поручениях) были указаны сведения, позволяющие признать пожертвование законным, но оказавшиеся недостоверными, если информация об этом не была ими своевременно получена.

8.4 Расходование средств избирательных фондов

Право распоряжаться средствами избирательных фондов принадлежит создавшим их кандидатам и избирательным объединениям.

Поскольку решение финансовых вопросов в ходе проведения избирательной кампании занимает значительный объем времени и трудовых усилий, избирательное законодательство предписывает их возложение на специальных субъектов – уполномоченных представителей по финансовым вопро-

сам. Избирательные объединения обязаны назначать данных лиц при участии в любых видах выборов. В то же время кандидаты вправе, но не обязаны осуществлять подобное назначение, если только такая обязанность не будет закреплена в законе, регулирующем конкретный вид проводимых выборов. Так, например, п. 1 ст. 59 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» возлагает на всех кандидатов в Президенты России обязанность назначить уполномоченных представителей по финансовым вопросам.

Регистрация уполномоченных представителей по финансовым вопросам от кандидатов и избирательных объединений осуществляется избирательными комиссиями, которые организуют и проводят выборы.

Уполномоченные представители по финансовым вопросам осуществляют:

- 1) открытие специального избирательного счета;
- 2) контроль за поступлением и расходованием средств избирательного фонда;
- 3) распоряжение средствами избирательного фонда;
- 4) учет денежных средств избирательного фонда;
- 5) подписание расчетных документов;
- 6) предоставление в соответствующую избирательную комиссию финансовых отчетов о размерах и источниках формирования избирательных фондов, а также о произведенных затратах.

Средства избирательных фондов имеют строго целевое назначение. Они могут использоваться только на покрытие расходов, связанных с проведением своей избирательной кампании, а именно на:

- а) предвыборную агитацию, а также на оплату работ (услуг) информационного и консультационного характера;
- б) финансовое обеспечение организационно-технических мер, направленных на сбор подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидата,

списка кандидатов, в том числе на оплату труда лиц, привлекаемых для сбора подписей избирателей;

в) оплату других работ (услуг), выполненных (оказанных) гражданами или юридическими лицами, а также на покрытие иных расходов, непосредственно связанных с проведением кандидатами, избирательными объединениями своей избирательной кампании.

В соответствии с п. 3.1 ст. 59 ФЗ «Об основных гарантиях...» федеральным законом может быть предусмотрено создание избирательных фондов, средства которых могут использоваться только на покрытие двух видов расходов:

– на предвыборную агитацию, а также на оплату работ (услуг) информационного и консультационного характера;

– на оплату других работ (услуг), выполненных (оказанных) гражданами или юридическими лицами, а также на покрытие иных расходов, непосредственно связанных с проведением кандидатами, избирательными объединениями своей избирательной кампании.

На сегодняшний день таких федеральных законов о выборах нет.

Гражданам и юридическим лицам запрещено оказывать кандидатам и избирательным объединениям финансовую поддержку, помимо соответствующего избирательного фонда. Также запрещаются бесплатные или по необоснованно заниженным (завышенным) расценкам выполнение работ, оказание услуг, реализация товаров юридическими лицами, их филиалами, представительствами и иными подразделениями, прямо или косвенно связанных с выборами и направленных на достижение определенного результата на выборах.

Избирательное объединение, выдвинувшее список кандидатов, вправе для своей избирательной кампании использовать без оплаты из средств своего избирательного фонда только недвижимое и движимое имущество (за исключением ценных бумаг, печатной продукции и расходных материалов),

которое находилось в его пользовании (в том числе на правах аренды) на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов.

Договоры (соглашения) с гражданами и юридическими лицами о выполнении определенных работ (об оказании услуг), связанных с избирательной кампанией кандидата или избирательного объединения заключаются лично кандидатом либо его уполномоченным представителем по финансовым вопросам, уполномоченным представителем по финансовым вопросам избирательного объединения. Расчеты между кандидатом или избирательным объединением и юридическими лицами за выполнение указанных работ (оказание услуг) должны осуществляться только из средств избирательного фонда и исключительно в безналичном порядке.

После дня голосования кандидаты, избирательные объединения обязаны перечислить неизрасходованные денежные средства, находящиеся на специальном избирательном счете гражданам и юридическим лицам, осуществившим пожертвования либо перечисления в их избирательные фонды, пропорционально вложенным средствам. Кредитная организация обязана по истечении 30 дней со дня голосования по письменному указанию соответствующей избирательной комиссии в бесспорном порядке перечислить на ее счет причитающиеся ей денежные средства, а оставшиеся на специальном избирательном счете неизрасходованные денежные средства по истечении 60 дней со дня голосования – в доход соответствующего бюджета.

За поступлением и расходованием средств избирательного фонда осуществляется жесткий контроль. Данный контроль осуществляют как сами избирательные комиссии, организующие выборы, так и создаваемые при них контрольно-ревизионные службы. Для работы в контрольно-ревизионных комиссиях привлекаются лица, обладающие специальными познаниями в области финансов – руководители и специалисты из государственных и иных органов и учреждений, включая Центральный банк Российской Федерации,

Сберегательный банк Российской Федерации, главные управления (национальные банки) Центрального банка Российской Федерации в субъектах Российской Федерации. В распоряжение Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, избирательной комиссии субъекта Российской Федерации специалисты откомандировываются на срок не менее пяти месяцев, а в распоряжение иной комиссии – на срок не менее двух месяцев.

Кредитная организация, в которой открыт специальный избирательный счет, по требованию соответствующей избирательной комиссии, кандидата или избирательного объединения обязана периодически предоставлять им информацию о поступлении и расходовании средств, находящихся на избирательном счете. Также данная кредитная организация по представлению соответствующей избирательной комиссии, кандидата или избирательного объединения обязана в трехдневный срок, а за три дня до дня голосования немедленно представить заверенные копии первичных финансовых документов, подтверждающих поступление и расходование средств избирательных фондов. Органы регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, органы исполнительной власти, осуществляющие государственную регистрацию юридических лиц либо уполномоченные в сфере регистрации некоммерческих организаций, в пятидневный срок со дня поступления к ним представления соответствующей избирательной комиссии обязаны на безвозмездной основе проверить сведения, указанные гражданами и юридическими лицами при внесении или перечислении пожертвований в избирательные фонды и сообщить о результатах проверки в избирательную комиссию.

Кандидаты и избирательные объединения обязаны представлять в соответствующие избирательные комиссии финансовые отчеты. Обязательным при проведении любых выборов является представление итогового финансового отчета не позднее чем через 30 дней со дня официального опубликования результатов выборов. В нем должны быть указаны: размер избирательно-

го фонда, все источники его формирования, а также все расходы, произведенные за счет средств избирательного фонда. К итоговому финансовому отчету прилагаются первичные финансовые документы, подтверждающие поступление средств в избирательный фонд и расходование этих средств. Перечень прилагаемых к итоговому финансовому отчету документов определяется избирательной комиссией, организующей выборы.

Помимо итогового финансового отчета, законами об отдельных видах выборов предусматривается необходимость представления кандидатами, избирательными объединениями первого финансового отчета одновременно с представлением документов для регистрации. В частности, необходимость представления такого отчета закреплена в Федеральном законе «О выборах Президента Российской Федерации», Законе Краснодарского края «О выборах депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края», Законе Краснодарского края «О муниципальных выборах в Краснодарском крае».

Соответствующая избирательная комиссия до дня голосования на выборах периодически направляет в средства массовой информации для опубликования сведения о поступлении и расходовании средств избирательных фондов. Редакции государственных и муниципальных периодических печатных изданий соответственно уровню выборов обязаны публиковать их в течение трех дней со дня получения. Кроме того, сведения о поступлении средств на специальный избирательный счет и расходовании этих средств размещаются Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, избирательной комиссией субъекта Российской Федерации на своих сайтах в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

При проведении выборов в федеральные органы государственной власти перечень сведений, подлежащих обязательному опубликованию, устанавливается соответствующим федеральным законом. Так, например, согласно Федеральному закону «О выборах Президента Российской Федера-

ции» обязательному опубликованию в печатных изданиях подлежат сведения:

1) об общей сумме средств, поступивших в избирательный фонд, и об общей сумме средств, израсходованных из него;

2) о юридических лицах, внесших в избирательный фонд добровольные пожертвования на сумму, превышающую 200 тысяч рублей;

3) о количестве граждан, внесших в избирательный фонд добровольные пожертвования на сумму, превышающую 20 тысяч рублей;

4) о финансовой операции по расходованию средств из избирательного фонда в случае, если ее размер превышает 100 тысяч рублей;

5) о средствах, возвращенных жертвователям, в том числе об основаниях возврата.

По Федеральному закону «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в печатных изданиях публикуются сведения:

1) об общей сумме средств, поступивших в избирательный фонд политической партии, ее регионального отделения, кандидата, и об общей сумме израсходованных средств;

2) о средствах, возвращенных жертвователям из избирательного фонда политической партии, ее регионального отделения, кандидата, в том числе об основаниях возврата;

3) о количестве граждан, внесших в избирательный фонд политической партии, ее регионального отделения, кандидата добровольные пожертвования на сумму, превышающую 20 тысяч рублей для политической партии или ее регионального отделения, кандидата;

4) о юридических лицах, перечисливших в избирательный фонд политической партии, ее регионального отделения, кандидата добровольные пожертвования в сумме, превышающей 200 тысяч рублей для политической партии и 50 тысяч рублей для ее регионального отделения, кандидата;

5) о финансовой операции по расходованию средств из соответствующего избирательного фонда в случае, если ее размер превышает 400 тысяч рублей для политической партии и 100 тысяч рублей для ее регионального отделения, кандидата.

При проведении выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления обязательному размещению подлежат сведения:

а) об общей сумме средств, поступивших в соответствующий избирательный фонд, и об общей сумме израсходованных средств;

б) о количестве граждан, внесших в соответствующий избирательный фонд добровольные пожертвования в сумме, превышающей 20 тысяч рублей;

в) о юридических лицах, перечисливших в соответствующий избирательный фонд добровольные пожертвования в сумме, превышающей 25 тысяч рублей;

г) о финансовой операции по расходованию средств из соответствующего избирательного фонда в случае, если ее размер превышает 50 тысяч рублей;

д) о средствах, возвращенных жертвователям из соответствующего избирательного фонда, в том числе об основаниях возврата.

ГЛАВА 9. ГОЛОСОВАНИЕ И ОПРЕДЕЛЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ ВЫБОРОВ

9.1 Организация и порядок проведения голосования избирателей в помещении участковой комиссии

На основании п. 1 ст. 61 ФЗ «Об основных гарантиях...» главы местных администраций муниципальных образований должны безвозмездно предоставлять в распоряжение участковых избирательных комиссий помещения для голосования.

Требования к помещению для голосования

Первое требование. В нем должен быть зал, в котором располагаются кабины или иные специально оборудованные места, отведенные для тайного голосования. Такие места оснащаются системой освещения и снабжаются письменными принадлежностями (за исключением карандашей).

Второе требование. Участковая избирательная комиссия оборудует информационный стенд, как правило, в этом помещении, реже – непосредственно перед ним, представляя информацию о кандидатах (списках кандидатов), об избирательных объединениях, внесенных в избирательный бюллетень. Информационные материалы не должны содержать признаки предвыборной агитации.

К сведениям, размещаемым на информационном стенде, относятся:

- биографические данные кандидатов в объеме, установленном соответствующей избирательной комиссией, но не меньшем, чем объем информации, внесенной в избирательный бюллетень;
- сообщение о том, кем был выдвинут кандидат, в частности, каким избирательным объединением (с указанием его наименования), а если кандидат сам выдвинул свою кандидатуру, то говорится о его самовыдвижении;
- сведения об имуществе и о доходах кандидатов, а в случаях, установленных законом, также сведения о доходах и об имуществе их супругов;

– информация о выявленных фактах представления кандидатами недостоверных сведений;

– сведения о наличии у кандидата судимости, в том числе из списка кандидатов, а если судимость снята или погашена, – также данные о дате снятия или погашения судимости;

– извлечения из административного и уголовного законодательства РФ, определяющего ответственность за нарушение избирательных прав граждан РФ;

– на выборах Президента РФ представляются также сведения из финансовых отчетов политических партий, выдвинувших зарегистрированных кандидатов, а также сведения о результатах проверки этих отчетов;

– на выборах высшего должностного лица субъекта РФ – сведения о лицах для наделения полномочиями члена Совета Федерации, представленных кандидатами на указанную должность. Эти сведения могут быть оформлены в виде раздаточных информационных материалов и дополнительно предоставляться непосредственно участковой избирательной комиссией каждому избирателю.

Кроме названного, на стенде размещаются образцы заполненных избирательных бюллетеней, которые не должны содержать реальные фамилии кандидатов, наименования избирательных объединений, участвующих в данных выборах.

Третье требование. В таком помещении должна находиться увеличенная форма протокола об итогах голосования, в которую будут заноситься по мере установления данные об итогах голосования. Она вывешивается до начала процесса голосования и должна находиться в поле зрения членов участковой комиссии, наблюдателей и на расстоянии, которое необходимо для восприятия содержащейся в ней информации.

Четвертое требование. В нем должны размещаться изготовленные из прозрачного или полупрозрачного материала стационарные ящики для голо-

сования. В их качестве могут использоваться также технические средства подсчета голосов, в том числе программно-технические комплексы обработки бюллетеней. Если же проводится электронное голосование, то в этом случае используются комплексы для электронного голосования.

Пятое требование. Помещение должно быть оборудовано таким образом, чтобы места выдачи избирательных бюллетеней, места для тайного голосования и ящики для голосования, технические средства подсчета голосов при их использовании одновременно находились в поле зрения членов участковой избирательной комиссии, наблюдателей.

Избирательные бюллетени как документы строгой отчетности изготавливаются исключительно по распоряжению соответствующей избирательной комиссии и передаются по актам в нижестоящие комиссии.

Число избирательных бюллетеней не должно превышать более чем на 1,5 % число зарегистрированных избирателей по конкретному виду и уровню выборов. Важной гарантией избирательных прав является положение о том, что нумерация бюллетеней не допускается.

Для избирателей – инвалидов по зрению по решению избирательной комиссии могут изготавливаться специальные трафареты для самостоятельного заполнения избирательного бюллетеня, в том числе с применением рельефно-точечного шрифта Брайля.

Для предотвращения подделки избирательных бюллетеней при их изготовлении используются специальные средства защиты:

– на выборах федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ – бумага с водяными знаками или с нанесенными типографским методом надписью микрошрифтом и (или) защитной сеткой; возможно использование специальных знаков (марок);

– на выборах в органы местного самоуправления – бумага с нанесенными типографским методом цветным фоном или надписью микрошрифтом и (или) защитной сеткой.

Дополнительной защитой избирательных бюллетеней от подделки можно считать требование избирательного законодательства, чтобы на лицевой стороне всех бюллетеней, полученных участковой избирательной комиссией, в правом верхнем углу были проставлены подписи двух ее членов, которые должны быть заверены печатью участковой избирательной комиссии.

Число передаваемых избирательных бюллетеней в каждую участковую избирательную комиссию не должно превышать более чем на 0,5 % (но не менее чем на два бюллетеня) количество избирателей, зарегистрированных на данном избирательном участке, и составлять менее 70 % от числа граждан, включенных в списки избирателей на участке на день передачи избирательных бюллетеней.

Текст избирательного бюллетеня размещается только на одной его стороне либо на русском языке, либо еще и на государственном языке республики, входящей в состав Российской Федерации, а в необходимых случаях – на языках народов РФ на территориях их компактного проживания.

При проведении голосования за кандидатов их фамилии располагаются в избирательном бюллетене в алфавитном порядке. Если голосование проводится за списки кандидатов, то в бюллетене размещаются краткие наименования избирательных объединений, а также фамилии, имена, отчества не менее чем первых трех кандидатов из партийного списка и (или) его соответствующей региональной части и эмблемы избирательных объединений (в одноцветном исполнении) в порядке, определяемом жеребьевкой.

Например, избирательный бюллетень по выборам кандидатов в депутаты по одномандатным избирательным округам содержит следующие сведения о каждом кандидате:

- Ф.И.О.;
- год рождения;
- место жительства (с указанием наименования субъекта РФ, района, города, иного населенного пункта);

– основное место работы или службы, занимаемая должность (в случае отсутствия основного места работы или службы – род занятий);

– если кандидат является действующим депутатом, но работает на непостоянной основе, – сведения об этом одновременно с указанием наименования представительного органа;

– кем он выдвинут;

– если кандидат-самовыдвиженец указал в заявлении о согласии баллотироваться свою принадлежность к политической партии или другому общественному объединению, в избирательном бюллетене указываются его краткое наименование и статус кандидата в нем;

– если зарегистрированный кандидат, выдвинутый избирательным объединением по одномандатному избирательному, включен также в состав зарегистрированного списка кандидатов, эти сведения также указываются в избирательном бюллетене;

– сведения о наличии у кандидата судимости, в том числе если она снята и погашена.

С 1 января 2015 г. законодатель вернул в избирательные бюллетени строку «Против всех кандидатов» («Против всех списков кандидатов»), но только при проведении выборов в органы местного самоуправления. Однако законом субъекта РФ может быть предусмотрено, что на соответствующих выборах указанная строка в избирательном бюллетене не размещается. Так, согласно абз. 2 ч. 10 ст. 50 Закона Краснодарского края «О муниципальных выборах в Краснодарском крае» на муниципальных выборах строка «Против всех кандидатов» либо «Против всех списков кандидатов» в избирательном бюллетене не используется.

Голосование в помещении участковой комиссии

Не позднее чем за 10 дней до дня голосования территориальные и участковые избирательные комиссии обязаны оповестить избирателей о вре-

мени и месте голосования через средства массовой информации или иным способом.

Время начала и завершения голосования устанавливается законами, регламентирующими конкретные выборы. Продолжительность голосования не должна составлять менее десяти часов. Как правило, голосование проходит с 8 до 20 часов по местному времени.

На избирательных участках, образованных на судах, находящихся в плавании, в воинских частях, на полярных станциях, в труднодоступных или отдаленных местностях, участковая комиссия может объявить голосование законченным раньше указанного времени, если проголосовали все избиратели, включенные в список избирателей.

Председатель участковой избирательной комиссии непосредственно перед началом голосования предъявляет к осмотру членам участковой комиссии, наблюдателям и другим присутствующим на избирательном участке лицам пустые ящики для голосования (отсеки технического средства подсчета голосов – в случае их применения), которые вслед за этим опечатываются печатью участковой комиссии.

Каждый избиратель должен голосовать лично, голосование за других лиц не допускается.

Члены участковой комиссии выдают избирателям бюллетени по предъявлении паспорта или иного документа, заменяющего паспорт гражданина. Перечень таких документов четко закреплен в п. 16 ст. 2 ФЗ «Об основных гарантиях...». К ним отнесены:

- военный билет, временное удостоверение, выдаваемое взамен военного билета, или удостоверение личности (только для лиц, которые проходят военную службу);

- временное удостоверение личности гражданина Российской Федерации, выдаваемое на период оформления паспорта в порядке, утверждаемом уполномоченным федеральным органом исполнительной власти;

– документ, удостоверяющий личность гражданина Российской Федерации, по которому гражданин Российской Федерации осуществляет въезд в Российскую Федерацию в соответствии с федеральным законом, регулирующим порядок выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию (только для лиц, постоянно проживающих за пределами территории Российской Федерации);

– справка установленной формы, выдаваемая гражданам Российской Федерации, находящимся в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых, в порядке, утверждаемом уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

Избиратель либо сам проставляет в списке избирателей серию и номер своего паспорта или иного документа, либо с его согласия такая запись вносится членом избирательной комиссии. Избиратель проверяет правильность произведенной записи и расписывается в соответствующей графе списка избирателей в получении избирательного бюллетеня.

Бюллетень заполняется избирателем в специально оборудованной кабине, ином специально оборудованном месте путем проставления любого знака в квадрате, относящемся к кандидату или списку кандидатов, в пользу которого он сделал выбор, либо к позиции «Против всех кандидатов» или «Против всех списков кандидатов» (при ее наличии на выборах в органы местного самоуправления).

Избиратель, допустивший ошибку при заполнении бюллетеня, вправе обратиться к члену комиссии с просьбой о выдаче ему нового бюллетеня. Тот выдает новый бюллетень, делая об этом отметку в списке избирателей напротив фамилии избирателя, а также соответствующую запись на самом бюллетене, заверяемую его подписью, а также подписью секретаря участковой избирательной. Испорченный бюллетень должен быть незамедлительно погашен (отрезается левый нижний угол).

Если избиратель не имеет возможности самостоятельно расписаться в получении избирательного бюллетеня или заполнить его, принять участие в электронном голосовании, то он вправе воспользоваться для этого помощью другого избирателя, однако им не может быть член избирательной комиссии, зарегистрированный кандидат, уполномоченный представитель избирательного объединения, доверенное лицо кандидата, избирательного объединения, наблюдатель. Избиратель устно извещает комиссию о своем намерении воспользоваться помощью конкретного лица для заполнения избирательного бюллетеня или участия в электронном голосовании. При этом в соответствующей графе («особые отметки») списка избирателей указываются фамилия, имя, отчество, серия и номер паспорта или документа, заменяющего паспорт, гражданина, оказывающего помощь обратившемуся избирателю.

Заполненные избирательные бюллетени опускаются избирателями в опечатанные (опломбированные) ящики для голосования либо в технические средства подсчета голосов.

Голосование по открепительным удостоверениям

Избиратель вправе в установленные законом сроки получить открепительное удостоверение и проголосовать на том избирательном участке, на котором он будет находиться в день голосования. Конечно, в пределах избирательного округа, где он обладает активным избирательным правом.

Период выдачи открепительных удостоверений – не менее 30 дней до дня голосования, исключая сам день голосования. В случае совмещения дней голосования на выборах разных уровней открепительные удостоверения выдаются в сроки, определенные законом, регулирующим порядок проведения выборов более высокого уровня.

В целях защиты открепительных удостоверений от подделки при их изготовлении также используются бумага с водяными знаками и (или) с нанесенными типографским способом надписью микрошрифтом и (или) защитной сеткой и (или) иные специальные элементы защиты. Открепительное

удостоверение, используемое на выборах, при проведении которых законом предусмотрено повторное голосование, должно иметь отрывной талон.

Названный документ строгой отчетности выдается избирательной комиссией на основании письменного заявления избирателя с указанием причины, по которой ему требуется открепительное удостоверение (например, командировка, выезд на лечение, на отдых). Открепительное удостоверение выдается лично избирателю либо его представителю, имеющему нотариально удостоверенную доверенность.

В день голосования по предъявлении паспорта и открепительного удостоверения избиратель дополнительно включается в список избирателей на том избирательном участке, где он будет фактически находиться и голосовать.

В случае утраты открепительного удостоверения его дубликат не выдается. Повторная выдача такого избирательного документа не допускается.

9.2 Понятие и формы электронного голосования

В п. 15 ст. 64 ФЗ «Об основных гарантиях...» закрепляется, что при проведении выборов вместо голосования с использованием бюллетеней, изготовленных на бумажном носителе, может проводиться электронное голосование. Решение о проведении электронного голосования принимается ЦИК РФ или по ее поручению соответствующей избирательной комиссией субъекта РФ.

На основании Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации» в п. 62 ст. 2 ФЗ «Об основных гарантиях...» было легализовано *понятие электронного голосования как голосования без использования избирательного бюллетеня, напечатанного на бумажном носителе, с использованием*

комплекса средств автоматизации ГАС «Выборы»¹. Следовательно, законодатель в содержание дефиниции включил только лишь голосование с применением комплексов для электронного голосования.

В таком варианте термин не в полной мере соответствует определению, закрепленному в Рекомендации № Rec (2004) 11 Комитета министров Совета Европы «О правовых, практических и технических стандартах электронного голосования» (Принята 30 сентября 2004 г. на 898-ом заседании представителей министров), в частности, *электронное голосование* – это *электронные выборы или электронный референдум, включающие использование электронных средств как минимум при подаче голосов. Более того, в международной практике было скорректировано понятие рассматриваемой категории как применение технологий получения и подсчета голосов избирателей, а также подведение итогов голосования с помощью любых электронных средств*².

Исходя из сказанного, а также как показывает опыт зарубежных стран, электронное голосование включает не только использование комплексов для электронного голосования, но и применение оптических сканеров для автоматического подсчета голосов избирателей и средств для проведения интернет-голосования.

В Российской Федерации при голосовании используются как комплексы для электронного голосования (КЭГ), так и комплексы обработки избирательных бюллетеней (КОИБ), а интернет-голосование пока не внедрено в правовую материю, проходя техническую апробацию на некоторых выборах.

Таким образом, понятие электронного голосования в ФЗ «Об основных гарантиях...» необходимо дополнить таким видом, как голосование с помо-

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 30 (ч. I). Ст. 3104.

² См.: Дистанционное электронное голосование: российские и зарубежные исследования. Центральная избирательная комиссия РФ. cikrf.ru/exp_cik/elektr_opros/2glava.Pdf.

стью КОИБ, предполагая возможность расширения дефиниции за счет правовой регламентации интернет-голосования.

Формы электронного голосования в Российской Федерации

1. Голосование с использованием комплексов для электронного голосования (рисунок 1).

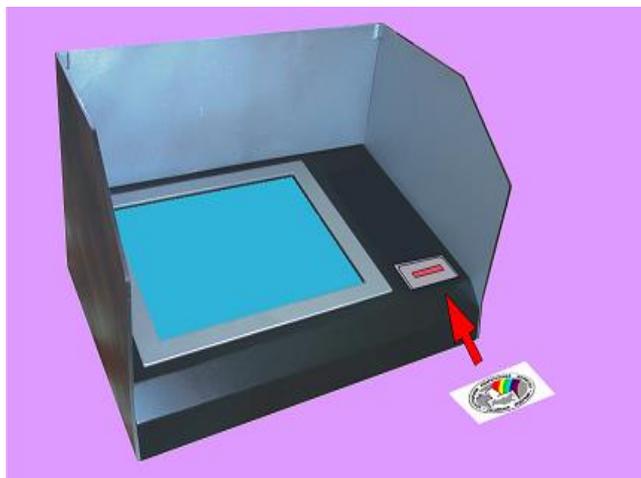


Рисунок 1. КЭГ

Впервые они были использованы на пяти избирательных участках Великого Новгорода 6 октября 2006 г. Сегодня их правовая основа – Постановление ЦИК РФ от 7 сентября 2011 г. № 31/276-6 (ред. от 12.08.2015) «О Порядке электронного голосования с использованием комплексов для электронного голосования на выборах, проводимых в Российской Федерации»¹.

Схема действий избирателя, голосующего с использованием КЭГ

ПЕРВЫЙ ЭТАП

Необходимо выбрать язык для голосования, а затем будет доступно меню выбора бюллетеня для голосования (рисунок 2).

¹ Вестник Центризбиркома РФ. 2011. № 13.

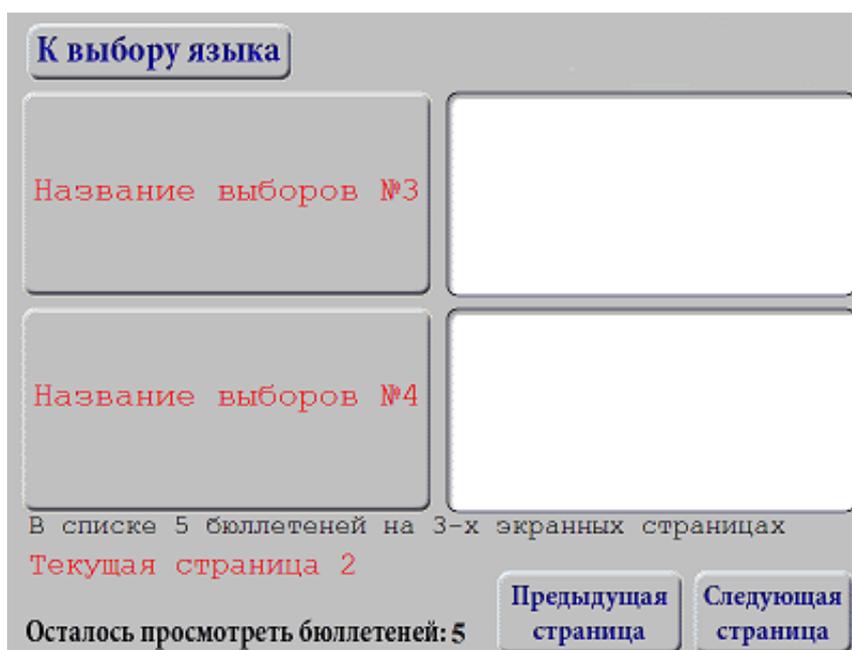


Рисунок 2. Меню выбора языка и электронного избирательного бюллетеня для голосования

ВТОРОЙ ЭТАП

На данной странице отображаются все доступные для голосования на избирательном участке виды выборов, избирательные бюллетени (если их больше двух, в нижней части экрана отображаются кнопки перехода к следующим страницам), информация о количестве избирательных бюллетеней, номере текущей страницы и количестве непросмотренных избирательных бюллетеней.

Избиратель в любой последовательности приступает к голосованию по перечисленным видам выборов. После этого на экране появляется электронный избирательный бюллетень для конкретного вида выборов с фамилиями кандидатов либо наименованиями избирательных объединений (рисунок 3).

Текущая страница 2

Использовано голосов: 0 из 2

Завершить заполнение
БЮЛЛЕТЕНЯ

11	Кандидат #11	<input type="checkbox"/>	16	Кандидат #16	<input type="checkbox"/>
12	Кандидат #12	<input type="checkbox"/>	17	Кандидат #17	<input type="checkbox"/>
13	Кандидат #13	<input type="checkbox"/>	18	Кандидат #18	<input type="checkbox"/>
14	Кандидат #14	<input type="checkbox"/>	19	Кандидат #19	<input type="checkbox"/>
15	Кандидат #15	<input type="checkbox"/>	20	Кандидат #20	<input type="checkbox"/>

В списке 30 кандидатов на 3-х экранных страницах

Для совершения выбора
проставьте галочки
напротив кандидатов 

Предыдущая страница Следующая страница

Рисунок 3. Электронный избирательный бюллетень

Процедура голосования осуществляется путем касания выбранной строки на экране.

ТРЕТИЙ ЭТАП

Проголосовав по всем видам выборов, избиратель завершает заполнение избирательного бюллетеня (кнопка «Да») (рисунок 4).

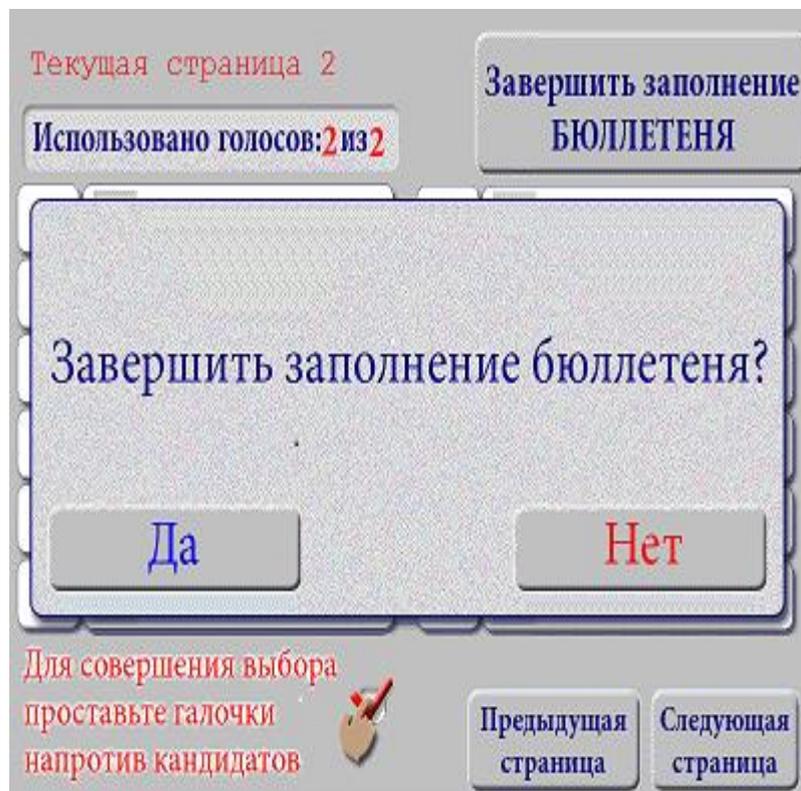


Рисунок 4. Завершение заполнения электронного избирательного бюллетеня

Если избиратель использовал не все голоса, то на экране появится соответствующая информация. Он может вернуться к заполнению избирательного бюллетеня, нажав кнопку «Нет», либо завершить голосование с помощью кнопки «Да» (рисунок 5).



Рисунок 5. Возврат к незаполненным электронным избирательным бюллетеням

ЧЕТВЕРТЫЙ ЭТАП

Избиратель возвращается на страницу с перечнем видов выборов, где видно за каких кандидатов он проголосовал и избирательные бюллетени по каким выборам еще не заполнены. Для продолжения голосования он касается части экрана с названием выборов, по которым он еще не голосовал. Далее избиратель завершает заполнение электронных избирательных бюллетеней по всем видам выборов, нажав кнопку «Завершить» (рисунок 6).

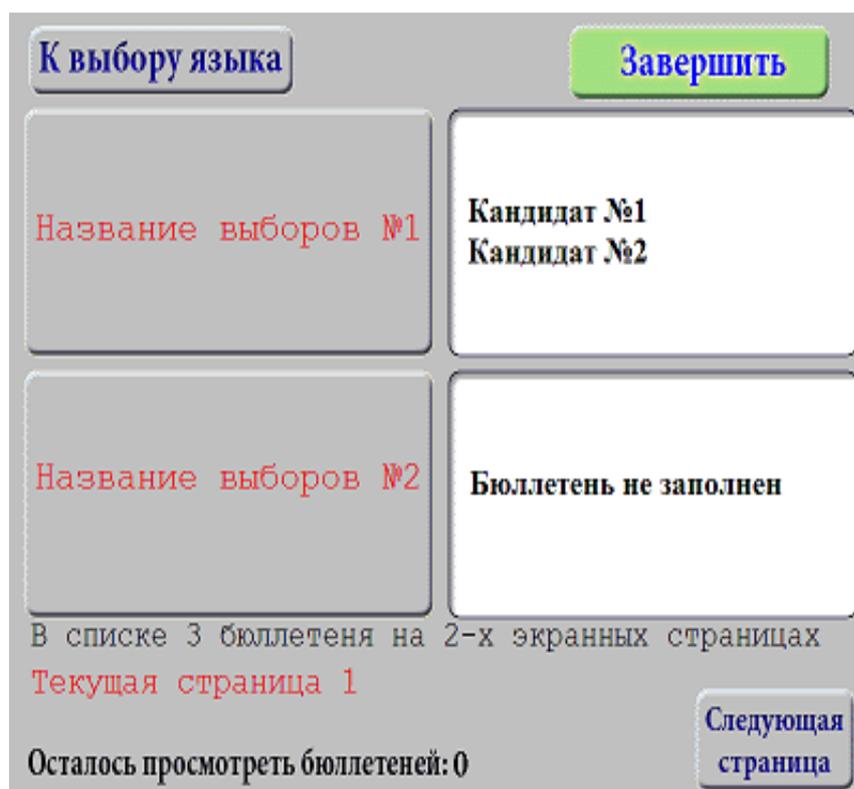


Рисунок 6. Завершение заполнения электронных избирательных бюллетеней по всем видам выборов

ПЯТЫЙ ЭТАП

На странице подтверждения выбора на бумажной ленте для МПУ (контрольной ленте) в окошке принтера распечатываются результаты его волеизъявления. Избиратель должен сравнить сделанный выбор, выведенный на экране, с информацией, распечатанной на бумажной ленте для МПУ, а затем подтвердить результат голосования нажатием кнопки «Подтверждаю» (рисунок 7). При этом бумажная лента сдвигается вперед таким образом, чтобы следующий избиратель не мог видеть результаты голосования предыдущего избирателя.



Рисунок 7. Подтверждение результата голосования

2. Голосование с использованием комплексов обработки избирательных бюллетеней.

КОИБ – это ящик для голосования с оптическим сканером, предназначенным для автоматизированного подсчета голосов избирателей, а также печати протокола участковой избирательной комиссии об итогах голосования.

Указанные комплексы применяются на выборах федерального, регионального и муниципального уровня с 2004 г.

Правовое регулирование осуществляется Постановлением ЦИК РФ от 19 сентября 2011 г. № 33/302-6 «Об Инструкции о порядке использования технических средств подсчета голосов – комплексов обработки избирательных бюллетеней 2003 на выборах и референдумах, проводимых в Российской Федерации»¹.

В единый день голосования **10 октября 2010 г.** Центризбирком опробовал первые комплексы обработки избирательных бюллетеней нового поколения **КОИБ-2010**. Постановлением ЦИК РФ от 6 июля 2011 г. № 19/204-6 была утверждена Инструкция о порядке использования технических средств подсчета голосов избирателей, участников референдума – комплексов обра-

¹ Вестник Центризбиркома РФ. 2011. № 13.

ботки избирательных бюллетеней 2010 при голосовании на выборах и референдумах, проводимых в Российской Федерации¹.

В КОИБ-2010 впервые реализована технология голосового интерфейса – возможность выдачи голосовых сообщений оператору и избирателю (50 фраз).

В отличие от КОИБ-2003 (рисунок 8) ввод избирательного бюллетеня возможен только **лицевой стороной вниз, что обеспечивает соблюдение тайны голосования**. Если избирательный бюллетень вводится неправильно, то сработает голосовая подсказка и КОИБ «попросит» избирателя положить бюллетень правильно (рисунок 9). Устройство также имеет датчик двойного листа, в силу чего невозможно опустить сразу несколько сложенных вместе избирательных бюллетеней.

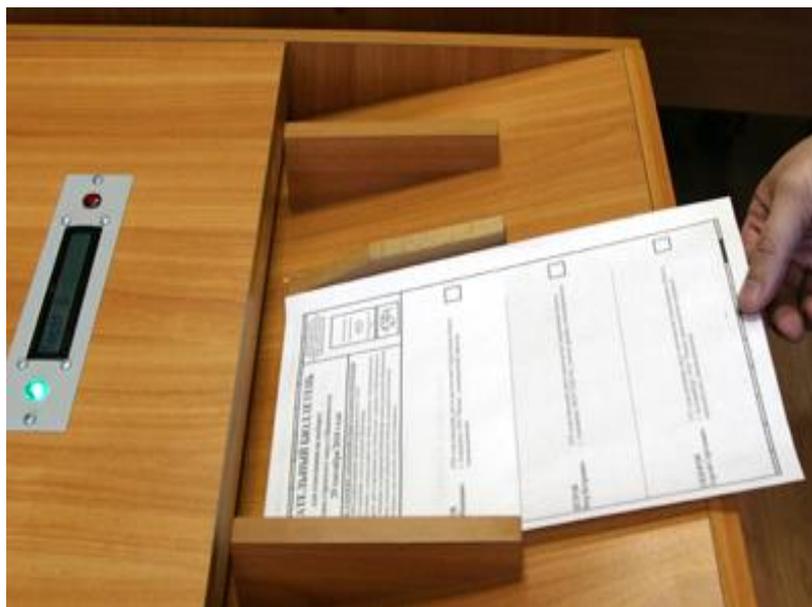


Рисунок 8. КОИБ-2003

¹ Вестник Центризбиркома РФ. 2011. № 10.



Рисунок 9. КОИБ-2010

Другое принципиальное отличие КОИБ-2010 от предшественника КОИБ-2003 – **автономный блок питания**, который обеспечивает работу комплекса в моменты перебоев с электричеством.

На основании п. 2.6 вышеназванной Инструкции операторы КОИБ-2010 в день голосования по просьбе избирателя консультируют его только по порядку ввода бюллетеней в сканирующее устройство КОИБ-2010 и следят за соблюдением следующих правил:

- в сканирующее устройство избирательные бюллетени вводятся только при горящем зеленом индикаторе;
- избирательные бюллетени помещаются в лоток сканирующего устройства в расплавленном виде по одному;
- избирательные бюллетени вводятся в сканирующее устройство лицевой (текстовой) стороной вниз.

Рядом с информационным стендом и местом установки КОИБ-2010 на плакатах должны быть изложены правила ввода избирательных бюллетеней.

3. Интернет-голосование.

Интернет-голосование – электронное голосование, включающее передачу голоса избирателя посредством информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Оно может осуществляться:

- непосредственно на избирательном участке;
- посредством дистанционного интернет-голосования (дистанционного электронного голосования).

Представляется, что вторая разновидность является очень удобной формой голосования для избирателей, поскольку они могут осуществить волеизъявление в удобном для них месте и в удобное время.

В современный период федеральное избирательное законодательство не предусматривает возможность дистанционного электронного голосования, хотя в порядке эксперимента оно проводилось неоднократно в городах различных субъектов РФ (в г. Новомосковске Тульской области, в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре (г. Нижневартовск), во Владимирской области (г. Радужный), г. Кингисеппе Ленинградской области и т. д.). При голосовании использовались электронные социальные карты (избиратели голосовали через терминалы (киоски), расположенные вне помещения для голосования), мобильные телефоны, сеть «Интернет», что применяется и в зарубежных странах (например, в США, Канаде, Великобритании, Франции, Швейцарии, Эстонии). Однако поскольку законодательно не была предусмотрена юридическая обязательность итогов такого голосования, по существу, оно являлось разновидностью социологического опроса избирателей.

Подводя итог, необходимо отметить, что вопрос применения электронного голосования на выборах является неоднозначным. С одной стороны, электронные средства призваны защитить права участников выборов, с другой стороны, не должным образом подготовленная или настроенная техника может эти права нарушить. Именно поэтому средства электронного голосо-

вания необходимо внедрять в российский избирательный процесс постепенно.

9.3 Установление итогов голосования и определение результатов выборов

Решение участковой избирательной комиссии об итогах голосования на избирательном участке оформляется протоколом об итогах голосования.

После совершения необходимых действий, связанных с подсчетом голосов избирателей, участковая избирательная комиссия в обязательном порядке проводит итоговое заседание, на котором должны быть рассмотрены жалобы (заявления) о нарушениях при голосовании и подсчете голосов избирателей, если такие поступали. Только затем протокол об итогах голосования подписывается всеми присутствующими членами участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса с проставлением даты и времени (часы с минутами) его подписания. Законодательством установлен запрет на заполнение протокола об итогах голосования карандашом и внесение в него каких-либо изменений. Также не допускается проставление подписи хотя бы за одного члена участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса другим членом участковой комиссии или посторонним лицом. Нарушения указанных требований являются основаниями для признания протокола об итогах голосования недействительным и проведения повторного подсчета голосов. Если во время заполнения протокола об итогах голосования некоторые члены участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса отсутствуют, то в протоколе должна делаться об этом запись с указанием причины их отсутствия.

Если при подписании протокола об итогах голосования имеются члены участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса, которые не согласны с содержанием протокола, они вправе приложить к протоколу особое мнение. Запись об это обязательно делается в протоколе.

Протокол об итогах голосования заполняется в двух экземплярах. Начиная с 2013 г. законодательство предусматривает возможность составления такого протокола не только в бумажном, но и в электронном виде. Данный процесс регламентируется Постановлением ЦИК РФ от 22 января 2014 г. № 213/1399-6 «О Порядке установления итогов голосования и определения результатов выборов, референдума на основании протоколов об итогах голосования, составленных в электронном виде с использованием автоматизированных рабочих мест участковых избирательных комиссий»¹.

После подписания членами участковых избирательных комиссий с правом решающего голоса первых экземпляров протоколов об итогах голосования, а также выдачи их заверенных копий и заверенных копий сводных таблиц лицам, имеющим право на получение этих копий, они немедленно поэтапно поступают в вышестоящие избирательные комиссии (система комиссий зависит от уровня и вида выборов, но, как правило, это территориальные избирательные комиссии).

Каждая вышестоящая избирательная комиссия осуществляет суммирование полученных от нижестоящих комиссий данных и оформляет свое решение протоколом об итогах голосования, который передается дальше – в избирательную комиссию, устанавливающую итоги голосования в целом по территории, на которой проводились выборы, и определяющую результаты соответствующих выборов.

Так, например, по выборам Президента РФ определяет их результаты ЦИК РФ, по выборам высшего должностного лица субъекта РФ – избирательная комиссия конкретного субъекта РФ, по выборам главы муниципального образования – избирательная комиссия соответствующего муниципального образования. По выборам депутатов Государственной Думы окружные избирательные комиссии определяют результаты по одномандатным избирательным округам, а ЦИК РФ – по федеральному избирательному округу.

¹ Вестник ЦИК России. 2014. № 2.

Также и по выборам депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края, но применительно к территории края: окружные – по одномандатным округам, избирательная комиссия Краснодарского края – по краевому округу.

Условия признания выборов *состоявшимися* зависят от того, какие выборы проводятся. По выборам Президента РФ зарегистрированному кандидату необходимо набрать более половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании. При повторном голосовании – получить большее число голосов избирателей по отношению к числу голосов избирателей, поданных за другого кандидата. Аналогично определяются результаты выборов главы субъекта РФ, глав муниципальных образований, муниципальных районов и городских округов.

Кандидаты в депутаты Государственной Думы, законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, представительных органов местного самоуправления, баллотировавшиеся по одномандатным избирательным округам, для победы должны получить наибольшее по сравнению с другими зарегистрированными кандидатами в конкретном избирательном округе число голосов избирателей. При равном числе полученных голосов – избранным считается кандидат, зарегистрированный раньше.

По выборам депутатов Государственной Думы по федеральному избирательному округу к распределению депутатских мандатов допускаются федеральные списки кандидатов, каждый из которых получил 5 и более процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании, при условии, что таких списков было не менее двух и что за эти списки подано в совокупности более 50 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании. В этом случае другие федеральные списки кандидатов к распределению депутатских мандатов не допускаются.

Однако если за федеральные списки кандидатов, получившие 5 и более процентов голосов избирателей, подано в совокупности 50 и менее процен-

тов голосов избирателей, то к распределению депутатских мандатов допускаются указанные списки, а также последовательно в порядке убывания числа поданных голосов избирателей федеральные списки кандидатов, набравшие менее 5 процентов голосов избирателей, пока общее число голосов не превысит в совокупности 50 процентов.

Законодатель фиксирует и такой случай, когда за один федеральный список кандидатов подано более 50 процентов голосов избирателей, а остальные списки кандидатов получили менее 5 процентов голосов избирателей. В данном варианте к распределению депутатских мандатов допускается этот федеральный список кандидатов, а также один список кандидатов, получивший наибольшее число голосов избирателей.

Методика пропорционального распределения мандатов закрепляется в различных законах о выборах депутатов, предусматривающих использование пропорциональной или смешанной избирательной системы.

Выборы признаются соответствующей избирательной комиссией *не состоявшимися* в случае, если:

1) при повторном голосовании осталась одна кандидатура и за этого кандидата проголосовало менее 50 процентов от числа избирателей, принявших участие в нем;

2) менее чем два списка кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями, получили право принять участие в распределении депутатских мандатов;

3) за списки кандидатов, получивших право принять участие в распределении депутатских мандатов, было подано в совокупности 50 или менее процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании по единому избирательному округу (законом указанный процент может быть повышен);

4) при проведении повторного голосования все зарегистрированные кандидаты выбыли;

5) законом предусмотрено проведение повторного голосования, а в избирательный бюллетень на общих выборах были включены два кандидата и ни один из них не получил необходимое для избрания число голосов избирателей;

б) строка против всех кандидатов на выборах в органы местного самоуправления собрала наибольшее количество голосов избирателей.

Важной гарантией избирательных прав является норма, закрепленная в п. 2 ст. 70 ФЗ «Об основных гарантиях...»: дополнительные основания признания выборов несостоявшимися не могут устанавливаться законом. Таким образом, приведенный перечень оснований является исчерпывающим.

Избирательная комиссия признает итоги голосования, результаты выборов *недействительными*:

а) в случае, если допущенные при проведении голосования или установлении итогов голосования нарушения не позволяют с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей;

б) в случае, если они были признаны недействительными на части избирательных участков, списки избирателей на которых на момент окончания голосования в совокупности включают не менее чем 1/4 часть от общего числа избирателей, внесенных в списки избирателей на момент окончания голосования в соответствующем округе;

в) по решению суда.

ГЛАВА 10. ЗАЩИТА ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН

10.1 Конституционно-правовые основы защиты избирательных прав граждан

Избирательные права граждан Российской Федерации находятся под защитой правоохранительной системы. В настоящее время в нашем государстве разработан и достаточно эффективно работает механизм выявления и пресечения избирательных правонарушений и преступлений. Избирательное право России содержит набор мер конституционной, административной и уголовной ответственности за нарушение законодательства о выборах. Помимо этого, российское избирательное законодательство предоставляет возможность обжаловать нарушения избирательных прав граждан в избирательные комиссии, полицию, прокуратуру, суд, обратиться в иные правоохранительные органы.

Все это говорит о том, что в нашей стране в системе гарантий избирательных прав сложился и достаточно эффективно функционирует государственный механизм защиты избирательных прав граждан.

Необходимо отметить, что проблемам защиты избирательных прав и ответственности за нарушение избирательного законодательства России в научной литературе уделялось и уделяется достаточно большое внимание¹.

Под защитой избирательных прав граждан Российской Федерации следует понимать совокупность мер, направленных на обеспечение практиче-

¹ См., напр.: Тупиков В. О судебной защите избирательных прав граждан // Российская юстиция. 1998. № 4; Матейкович М. С. Защита избирательных прав граждан в Российской Федерации. М., 2003; Доронина О. Н., Акчурин А. Р. Совершенствование механизмов защиты избирательных прав граждан в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 4; Колюшин Е. И. Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений. М.: Норма, Инфра-М, 2010; Фоков А. П. Защита избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации // Российский судья. 2011. № 7; Ковтун О. А., Терещенко Н. Д. Судебная практика рассмотрения избирательных споров в Краснодарском крае // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 1; Мастюков Н. Ю. Ответственность как способ защиты избирательных прав граждан // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 6; и др.

ской и в полном объеме реализации права граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, участвовать в иных избирательных действиях и процедурах посредством предотвращения и пресечения нарушений избирательного законодательства России¹.

В соответствии с Конституцией РФ защита прав и свобод человека и гражданина является обязанностью государства (ст. 2); государственная защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации гарантируется (ч. 1 ст. 45); каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом (ч. 2 ст. 45); каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод (ч. 1 ст. 46); решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд (ч. 2 ст. 46); каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц (ст. 53). Отмеченные конституционные нормы в полной мере относятся и к защите избирательных прав граждан Российской Федерации.

ФЗ «Об основных гарантиях...» содержит самостоятельную главу, положения которой регламентируют процедуры правовой защиты избирательных прав граждан Российской Федерации и устанавливают ответственность за нарушения законодательства о выборах и референдумах.

Подробная регламентация защитных процедур и механизмов является необходимым условием и инструментом противодействия различным формам проявления недобросовестности в ходе реализации избирательных прав. Зачастую субъекты избирательного процесса сознательно идут на соверше-

¹ Трусов Н. А., Горева Т. В. Избирательное право России. Деятельность полиции по обеспечению реализации избирательных прав граждан Российской Федерации: учебное пособие / Н. А. Трусов, Т. В. Горева. Н. Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2015. С. 25.

ние незаконных действий, выгодных по политическим мотивам и соображениям. В ряде случаев желаемый эффект позволяет добиться поставленной цели даже несмотря на возможные негативные последствия допущенных нарушений¹.

При столкновении интересов различных участников избирательных правоотношений найдется лицо, которое посчитает свои избирательные права нарушенными и прибегнет к использованию предусмотренных законом защитных механизмов. Так, В. Б. Израелян, характеризуя избирательные компании 2003 и 2004 гг., отмечает, что «суды в прямом смысле были завалены обращениями граждан-избирателей о нарушении их избирательных прав. Обращения кандидатов на выборные должности с заявлениями об отмене регистрации других зарегистрированных кандидатов – их явных соперников, превращались в «грязную» предвыборную борьбу в зале суда»².

При сравнительном анализе юридической литературы³ и практики защиты избирательных прав граждан в Российской Федерации, можно выделить ряд наиболее типичных причин и условий возникновения избирательных споров, влекущих необходимость задействования механизма защиты избирательных прав граждан: 1) несовершенная правовая регламентация избирательных правоотношений, допускающая наличие коллизий и пробелов в российском избирательном законодательстве; 2) частое изменение законодательных актов, регулирующих те или иные избирательные правоотношения; 3) низкий уровень политической культуры и правосознания ряда участников избирательного процесса; 4) определенная степень недоверия и, порой, скеп-

¹ См.: Бабанян С. С. Судебная защита как конституционная гарантия избирательных прав граждан в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Пенза, 2016. С. 87.

² Израелян В. Б. Особенности судебной защиты избирательных прав граждан в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 3.

³ См., напр.: Пошивайлова А. В. Понятие и особенности избирательного спора // Право и политика. 2005. № 11; Охотников Р. А. Понятие и правовая природа избирательных споров // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 6; Голубкова Н. И. Избирательные споры: причины возникновения и роль институтов гражданского общества в их урегулировании и предотвращении (на основе анализа российской и зарубежной практики) // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 6.

тическое отношение отдельных представителей общества к результатам выборов и референдумов; 5) недостаток необходимых юридических знаний, а также опыта и практики применения избирательного законодательства у членов избирательных комиссий, избирателей и кандидатов, иных участников избирательного процесса; 6) использование так называемых «грязных» избирательных технологий.

Защита избирательных прав граждан в силу их особой юридической природы требует использования особых процессуальных процедур, отличных от обычного гражданского судопроизводства. В ходе рассмотрения дел о защите избирательных прав граждан суды не могут в полной мере использовать весь арсенал процессуальных средств гражданского искового производства, поскольку действия, связанные с нарушениями избирательных прав граждан, относятся к сфере публично-правовых отношений. защите и восстановлению подлежат конституционные активные и пассивные права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

В связи с этим вполне обоснованно и своевременно был принят новый специальный процессуальный закон – Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ), в числе основных задач которого законодатель выделил защиту нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений, а также укрепление законности и предупреждение нарушений в сфере административных и иных публичных правоотношений¹.

КАС РФ исключил из сферы действия гражданского процессуального законодательства регулирование процесса рассмотрения и разрешения дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме. Так, в ГПК

¹ См.: Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // Собрание законодательства российской Федерации. 2015. № 10. Ст. 1391.

РФ с 2015 года утратил силу третий подраздел, регулирующий в том числе производство по делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации.

Тем не менее, КАС РФ сохранил существующую в процессуальном законодательстве традицию закрепления правил рассмотрения соответствующей категории дел в рамках самостоятельной главы. В системе КАС РФ порядок разрешения административных дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме определяется специальными положениями, предусмотренными главой 24 данного Кодекса, в связи с чем соответствующая категория административных дел не подлежит рассмотрению по нормам главы 22 КАС РФ¹.

Оспаривание же нормативных правовых актов по вопросам реализации избирательных прав и права на участие в референдуме осуществляется по правилам главы 21 КАС РФ. В силу ч. 5 ст. 1 КАС РФ на производство по делам об административных правонарушениях положения данного Кодекса не распространяются, поскольку производство по делам о привлечении к административной ответственности за нарушения избирательного законодательства осуществляется в порядке, установленном КоАП РФ.

Принятие КАС РФ законодательно окончательно оформило тенденцию развития судопроизводства в сфере публичных правоотношений как самостоятельной подотрасли процессуального права. Создание отдельного административно-процессуального закона, регламентирующего рассмотрение дел, вытекающих из публично-правовых отношений, свидетельствует об усложнении публично-правовых отношений, содержание и расширение которых в гражданско-процессуальном законодательстве вызвало бы процессуальные противоречия и конфликты.

¹ См.: Комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации (постатейный, научно-практический) / Д. Б. Абушенко, К. Л. Брановицкий, С. Л. Дегтярев и др.; под ред. В. В. Яркова. М.: Статут, 2016. С. 1107.

В связи с восприятием правовой системой Российской Федерации общепризнанных принципов и норм международного права существенное значение приобретают международные стандарты защиты избирательных прав и соответствующая им прецедентная практика органов конвенционного контроля, в частности ЕСПЧ¹.

10.2 Административный порядок защиты избирательных прав граждан

Как уже отмечалось, в Российской Федерации защита избирательных прав граждан по действующему законодательству осуществляется в судебном и административном порядках. В связи с этим дела о защите избирательных прав и права на участие в референдуме отнесены к подведомственности Конституционного Суда РФ, конституционных (уставных) судов субъектов РФ, судов общей юрисдикции, а также избирательных комиссий в пределах их полномочий.

Административный порядок защиты избирательных прав предусматривает возможность обжалования решений и действий (бездействия) нижестоящих избирательных комиссий и их должностных лиц, нарушающих избирательные права граждан и право граждан на участие в референдуме, в вышестоящую избирательную комиссию. Порядок рассмотрения и разрешения вышестоящими избирательными комиссиями жалоб на нарушения избирательных прав, в том числе полномочия соответствующих комиссий, регламентируется, в частности, ФЗ «Об основных гарантиях...».

¹ См., напр.: Постановление ЕСПЧ от 4 июля 2013 г. по делу «Анчугов и Гладков (Anchugov and Gladkov) против Российской Федерации» (жалоба № 11157/04, 15162/05) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2014. № 2; Постановление ЕСПЧ от 19 июня 2012 г. по делу «Коммунистическая партия России и другие (Communist Party of Russia and others) против Российской Федерации» (жалоба № 29400/05) // Российская хроника Европейского Суда. 2013. № 3; Постановление ЕСПЧ от 19 июля 2007 г. по делу «Краснов и Скуратов (Krasnov and Skuratov) против Российской Федерации» (жалоба № 17864/04, 21396/04) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2014. № 2; и др.

Очень важное положение содержится в п. 8 ст. 75 ФЗ «Об основных гарантиях...»: «Предварительное обращение в вышестоящую комиссию, избирательную комиссию субъекта Российской Федерации, Центральную избирательную комиссию Российской Федерации не является обязательным условием для обращения в суд». Таким образом, заявитель имеет полное право выбрать, какой порядок защиты наилучшим образом обеспечит защиту нарушенных избирательных прав.

Сравнительный анализ положений действующего законодательства позволяет сделать вывод о том, что судебный порядок разрешения избирательных споров имеет больший приоритет по сравнению с административным порядком. Как указывается в юридической литературе, именно по этой причине рассмотрение наиболее важных, значимых и резонансных избирательных споров, как правило, происходит с участием судьи¹.

Отмеченная приоритетность судебного порядка защиты избирательных прав граждан, как представляется, обусловлена следующими обстоятельствами.

Во-первых, решение избирательной комиссии, принятое по итогам рассмотрения поступившей жалобы, может быть обжаловано заинтересованным лицом в судебном порядке.

Во-вторых, в соответствии с положениями п. 9 ст. 75 ФЗ «Об основных гарантиях...» в случае принятия жалобы к рассмотрению судом и обращения того же заявителя с аналогичной жалобой в соответствующую комиссию эта комиссия приостанавливает рассмотрение жалобы до вступления решения суда в законную силу, а в случае вынесения судом решения по существу жалобы комиссия прекращает ее рассмотрение.

¹ См., напр.: Демидов М. В., Кудрявцева И. А. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации в процессе применения избирательного законодательства // *Фундаментальные и прикладные исследования кооперативного сектора экономики*. 2015. № 2. С. 103.

Это вовсе не означает, что административный порядок разрешения избирательного спора лишен смысла и не востребован гражданами. В отдельных случаях заявитель может счесть целесообразным обратиться за защитой нарушенных избирательных прав в первую очередь в избирательную комиссию. Так, в юридической литературе специально делается акцент на одну из основных задач избирательных комиссий, закрепленных в п. 3 ст. 20 ФЗ «Об основных гарантиях...» – обеспечение реализации и защиту избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации¹. М. К. Треушников обращает внимание, что досудебный порядок защиты избирательных прав имеет профилактическое и предупредительное воздействие по отношению к правосудию².

Статья 20 ФЗ «Об основных гарантиях...» закрепляет систему, статус и виды избирательных комиссий, функционирующих на территории Российской Федерации. Анализ практики работы данных избирательных комиссий свидетельствует о том, что наибольшее количество заявлений и жалоб субъектов избирательных правоотношений рассматривается в избирательных комиссиях субъектов Российской Федерации. Ряд ученых отмечают, что избирательные комиссии рассматривают, как правило, две категории дел:

1. По обращениям субъектов избирательного процесса о нарушении их прав иными субъектами (в том числе по жалобам на решения и действия (бездействие) избирательных комиссий).

2. По обращениям, содержащим информацию о несоблюдении норм избирательного законодательства, напрямую не нарушающем прав конкретного субъекта³.

¹ См.: Ионов И. А. Защита избирательных прав граждан избирательными комиссиями // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 2. С. 11.

² См.: Треушников М. К. Судебная защита избирательных прав // Журнал российского права. 2000. № 3. С. 12-22.

³ См.: Доронина О. Н., Акчурина А. Р. Совершенствование механизмов защиты избирательных прав граждан в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 4. С. 15-19.

Общие положения об особенностях административного порядка рассмотрения заявлений и жалоб на нарушения избирательных прав содержатся в ст. 75 ФЗ «Об основных гарантиях...». Вместе с тем отдельные аспекты деятельности избирательных комиссий, имеющие значение для рассмотрения жалоб на нарушения избирательных прав, раскрываются положениями, содержащимися в ст. 28 ФЗ «Об основных гарантиях...», посвященной вопросам организации деятельности избирательных комиссий.

Пункт 6 ст. 75 ФЗ «Об основных гарантиях...» устанавливает, что решения и действия (бездействие) комиссий и их должностных лиц, нарушающие избирательные права граждан и право граждан на участие в референдуме, могут быть обжалованы в непосредственно 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).

Пункт 12 ст. 75 ФЗ «Об основных гарантиях...» устанавливает, что при рассмотрении комиссией жалоб (заявлений), а также в иных случаях, когда комиссией рассматривается вопрос о нарушении избирательных прав граждан и права граждан на участие в референдуме, на заседание комиссии приглашаются заявители, а также лица, действия (бездействие) которых обжалуются или являются предметом рассмотрения. Избирательные комиссии в рамках предоставленных им полномочий независимы от органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Решения, принимаемые избирательными комиссиями, носят обязательный для исполнения характер для органов исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов, государственных учреждений, органов местного самоуправления, кандидатов, избирательных объединений, общественных объединений, организаций, должностных лиц, избирателей и участников референдума. Решения и иные акты избирательных комиссий не требуют государственной регистрации или иной особой процедуры для придания им юридической силы. Более того, решения избирательных комиссий, непосредственно связанные с подготовкой и проведением выборов, референдума, подлежат опубликованию в государственных или муниципальных периодических печатных изданиях либо доводятся до сведения избирателей, участников референдума иным путем, а также передаются в иные средства массовой информации в объеме и в сроки, которые установлены законом.

Считается, что одной из особенностей деятельности избирательных комиссий по защите избирательных прав граждан является менее формальный подход к процедурным вопросам, нежели при судебном порядке. Так, например, действующее законодательство не содержит подробного перечня прав и обязанностей лиц, участвующих на заседании комиссии, не регламентирована процедура извещения заинтересованных лиц о дате, времени и месте заседания комиссии. В нем даже не предусмотрено право приглашенных на заседание избирательной комиссии заинтересованных лиц давать объяснения и представлять доказательства по существу рассматриваемого вопроса. Тем не менее, данные вопросы могут быть предусмотрены в регламентах деятельности избирательных комиссий. Однако на практике множество процедурных вопросов остаются неурегулированными, что в конечном итоге приводит к определенным сложностям и нарушению прав заинтересованных лиц.

Обобщив практику рассмотрения избирательными комиссиями жалоб на нарушения избирательных прав позволяет сделать вывод о том, что в дея-

тельности комиссий используются довольно удачные механизмы и процедуры разрешения избирательных споров:

- создание специальных рабочих групп;
- наделение отдельных членов комиссии правом решающего голоса;
- рассмотрение доводов жалобы с участием заявителя и иных заинтересованных лиц;
- привлечение к изучению и проверке доводов заявителя специалистов и экспертов;
- проведение выездных заседаний (в случае необходимости);
- оперативное взаимодействие с правоохранительными органами;
- обеспечение соблюдения принципа гласности и открытости при рассмотрении избирательных споров¹.

Обращения, поступающие в избирательную комиссию, могут рассматриваться следующим образом:

- единолично членом избирательной комиссии, обладающим правом решающего голоса;
- единолично заместителем председателя избирательной комиссии;
- председателем избирательной комиссии;
- соответствующей компетентной рабочей группой, состоящей из членов избирательной комиссии;
- коллегиально избирательной комиссией в полном составе.

Участковые избирательные комиссии незамедлительно принимают необходимые меры по разрешению избирательных споров, возникших непосредственно в день проведения голосования. Сообщения о нарушениях избирательных прав могут поступать от граждан-избирателей, кандидатов, наблюдателей, членов самой избирательной комиссии, сотрудников средств массовой информации, а также от иных субъектов избирательных правоотношений. В случае подтверждения в ходе рассмотрения соответствующего

¹ См.: Бабаян С. С. Указ. соч. С. 106.

сообщения информации о допущенных нарушениях избирательных прав, избирательная комиссия обязана сделать все от нее зависящее для их устранения. Если какое-либо принятое избирательной комиссией решение не соответствует действующему избирательному законодательству Российской Федерации и нарушает активное или пассивное избирательное право граждан, комиссия обязана незамедлительно отменить его. Причем избирательная комиссия в случае обнаружения нарушений избирательного права вправе вынести в отношении соответствующего субъекта избирательных правоотношений предупреждение, которое должно быть доведено до сведения граждан-избирателей посредством СМИ либо другим образом¹.

Если в поступившем в комиссию сообщении указываются факты нарушения избирательного законодательства со стороны кандидата, избирательного объединения или инициативной группы по проведению референдума, такие лица или их надлежащим образом уполномоченные представители должны быть сразу поставлены в известность. Законом на избирательные комиссии возлагается обязанность в пределах предоставленных полномочий рассматривать поступающие заявления и жалобы по фактам нарушения избирательного законодательства, осуществлять проверочные мероприятия по таким заявлениям и жалобам направлять заявителям соответствующие ответы в письменной форме и в течение пяти дней, но в любом случае не позднее чем за один день до даты голосования. На заявления и жалобы, полученные непосредственно в день голосования или на следующий за ним день, ответы даются в этот же день.

Необходимо отметить, что официальный ответ на поступившую в избирательную комиссию жалобу о нарушениях избирательных прав, дается именно избирательной комиссией как коллегиальным органом, а не ее членами, председателем или иными должностными лицами.

¹ См.: Верзилина И. Г. К вопросу о содержании понятия «избирательная комиссия» // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 9. С. 56.

В случаях, когда поступившие в комиссию сведения требуют проведения дополнительных проверочных мероприятий, решения по ним должны быть приняты в течение десяти суток (п. 4 ст. 78 ФЗ «Об основных гарантиях...»). В ходе рассмотрения избирательной комиссией заявления или жалобы может потребоваться проведение особых проверочных мероприятий. В связи с этим немаловажную роль в оказании содействия избирательной комиссии при рассмотрении избирательных споров играют правоохранительные органы Российской Федерации.

10.3 Судебный порядок защиты избирательных прав граждан

Альтернативным административному порядку защиты избирательных прав граждан в Российской Федерации является судебный порядок, т.е. обращение заявителя в органы судебной системы.

Судебный порядок защиты избирательных прав осуществляется посредством конституционного и административного судопроизводства. Конституционный Суд РФ в соответствии с Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации» обеспечивает защиту избирательных прав и права на участие в референдуме, рассматривая и разрешая дела по жалобам граждан и запросам судов. В свою очередь, Верховный Суд РФ и суды общей юрисдикции в порядке административного судопроизводства рассматривают административные дела об оспаривании нормативных правовых актов по вопросам реализации избирательных прав (права на участие в референдуме), а также административные дела о защите избирательных прав и права на участие в референдуме. В частности, Верховный Суд РФ и суды общей юрисдикции рассматривают административные дела о признании нормативных правовых актов по вопросам реализации избирательных прав и права на участие в референдуме недействующими, за исключением случаев, если проверка конституционности этих правовых актов в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными зако-

нами и федеральными законами отнесена к компетенции Конституционного Суда РФ, конституционных (уставных) судов субъектов РФ (ч. 5 ст. 208 КАС РФ). Действующим законодательством к подведомственности судов общей юрисдикции также отнесены дела о привлечении к административной ответственности за нарушение избирательного законодательства.

Законодатель отвел судам общей юрисдикции чрезвычайно важную роль в системе гарантий защиты избирательных прав. Именно на суды общей юрисдикции возложена обязанность по исправлению допускаемых в ходе выборов ошибок либо подтверждению законности действий субъектов избирательного процесса и результатов выборов. Причем доступность судебного обжалования со стороны избирателей, в том числе процессуальных нарушений, допущенных при проведении выборов и при подсчете голосов, является гарантией того, чтобы избирательный процесс пользовался доверием¹. Более того, гарантия судебной защиты нужна для того, чтобы исключить любые подозрения общества в манипулировании избирательным процессом и результатом выборов.

Представляется, что одной из важнейших задач судебной системы Российской Федерации является соблюдение баланса интересов всех участников избирательного процесса с учетом положений международных правовых актов, национального законодательства и собственного накопленного опыта защиты в судебном порядке избирательных прав граждан².

В соответствии с положениями п. 1 ст. 75 ФЗ «Об основных гарантиях...» решения и действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц, а также решения и действия (бездействие) комиссий и их долж-

¹ См.: Соболева А. К. Толкование права на судебную защиту в контексте избирательного законодательства: последнее слово за Конституционным Судом // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 7. С. 791-796.

² См.: Маслова Л. И. Проблема совершенствования механизма судебной защиты избирательных прав граждан РФ, имеющих конституционно-правовые основания // Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата. 2015. № 1 (36). С. 10.

ностных лиц, нарушающие избирательные права граждан и право граждан на участие в референдуме, могут быть обжалованы в суд. При этом, обращение избирательную комиссию не является обязательным условием для обращения в судебные инстанции.

Как было отмечено, исключение соответствующих глав из ГПК РФ и принятие специального процессуального закона – КАС РФ – законодательно оформило тенденцию выделения и обособления судопроизводства в сфере публичных правоотношений. Самостоятельное в нормативном плане административное судопроизводство свидетельствует о восприятии законодателем назревшей необходимости специальной процедуры разрешения публично-правовых конфликтов с определением основных групп таких споров, их процессуальными особенностями и участниками.

Ликвидация Высшего Арбитражного Суда РФ и принятие КАС РФ без специального законодательства о системе административных судов, как представляется, свидетельствует о векторе политики публичной власти Российской Федерации, направленного на создание и функционирование единой судебной системы со специализацией судейского состава.

Необходимо подчеркнуть, что порядок и условия судебного рассмотрения избирательных споров регламентируются как нормами избирательного законодательства, так и положениями нового административного процессуального права Российской Федерации.

В состав Кодекса административного судопроизводства включена специальная глава 24, регламентирующая особенности рассмотрения дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации. В соответствии с положениями п. 2 ст. 75 ФЗ «Об основных гарантиях...» решения и действия (бездействие) Центральной избирательной комиссии Российской Федерации обжалуются в Верховный Суд Российской Федерации, решения и действия (бездействие) избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, окружных избирательных комиссий по

выборам в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации обжалуются в верховные суды республик, краевые, областные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных округов, решения и действия (бездействие) иных комиссий обжалуются в районные суды.

Как видно из анализа данной нормы, в компетенцию мировых судей рассмотрение избирательных споров не входит. В то же время, как указал Верховный Суд РФ в пункте 4 Постановления Пленума от 31 марта 2011 г. № 5 «О практике рассмотрения судами дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», в компетенцию мировых судей входит рассмотрение дел об административных правонарушениях, связанных с нарушением избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, а также процедуры проведения выборов и референдумов¹. Вместе с тем, анализируемая правовая норма ФЗ «Об основных гарантиях...» вызывает еще немало вопросов у исследователей и правоприменителей.

Во-первых, п. 2 ст. 75 закона фактически устанавливает правила подсудности по делам о защите избирательных прав, что должно относиться к предмету правового регулирования процессуального законодательства, и в частности – административно-процессуального.

Во-вторых, данная норма не согласуется с соответствующими нормами КАС РФ. Например, п. 7 ст. 20 КАС РФ предусматривает, что к подсудности верховных судов субъектов Российской Федерации относятся дела «об оспаривании решений (уклонения от принятия решений) избирательных комиссий субъектов Российской Федерации (независимо от уровня выборов, референдума), окружных избирательных комиссий по выборам депутатов Госу-

¹ См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31 марта 2011 г. № 5 «О практике рассмотрения судами дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2011. № 6.

дарственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, окружных избирательных комиссий по выборам в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, за исключением решений, оставляющих в силе решения нижестоящих избирательных комиссий, комиссий референдума». Аналогичная норма, но уже в отношении оспаривания решений (уклонения от принятия решений) Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (независимо от уровня выборов, референдума) установлена в п. 7 ст. 21 КАС РФ, определяющая подсудность Верховного Суда РФ.

Пункт 2 ст. 75 ФЗ «Об основных гарантиях...» предусматривает и возможность обжалования в суд соответствующего уровня также действий и бездействий соответствующих избирательных комиссий. Причем данное правовое противоречие обуславливает неприменение на практике судами указанных положений ФЗ «Об основных гарантиях...».

Таким образом, п. 4 ч. 1 ст. 26 ГПК РФ (тогда еще действующими в ГПК РФ) были предусмотрены правила подсудности, согласно которым дела об обжаловании действий (бездействия) избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, окружных избирательных комиссий, не выраженных в форме решений (уклонения от принятия решения), должны относиться к подсудности районного суда. Соответственно – к подсудности районного суда следует относить также дела об обжаловании действий (бездействия) Центральной избирательной комиссии России¹.

Пленум Верховного Суда Российской Федерации в Постановлении от 31 марта 2011 г. № 5 подтвердил данные правовые позиции, основываясь на положениях ст. 24 ГПК РФ, что районными судами в том числе рассматриваются и разрешаются дела об оспаривании действий или бездействия (за исключением бездействия в форме уклонения от принятия решения) Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, избирательных комис-

¹ См.: Бабанян С. С. Указ. соч. С. 119-120.

сий субъектов Российской Федерации, окружных избирательных комиссий по выборам в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации (п. 5).

Причем далее Верховный Суд РФ проводит градацию между решениями, уклонением от принятия решения, действиями, бездействиями (п. 11 Постановления).

Решениями избирательной комиссии являются облеченные в установленную форму (постановление, решение) или закрепленные в соответствующих протоколах окончательные решения по рассматриваемым вопросам, принятые комиссией коллегиально.

Под действиями избирательной комиссии рассматриваются волеизъявление комиссии, не облеченное в форму постановления или решения и не закрепленное в соответствующем протоколе, а также распоряжение или иное волеизъявление уполномоченных (в силу закона или специального поручения) членов соответствующей комиссии, совершенное ими в целях реализации полномочий комиссии по подготовке и проведению выборов, референдума и других возложенных на комиссию полномочий. Отметим, что формулировка «волеизъявление комиссии, не облеченное в форму постановления или решения и не закрепленное в соответствующем протоколе» фактически означает устное волеизъявление. Таким образом, Верховный Суд РФ при рассмотрении избирательных споров предлагает учитывать как юридический факт так называемое «бездокументарное» волеизъявление избирательной комиссии.

Под бездействием избирательной комиссии следует понимать неисполнение комиссией обязанности, возложенной на нее нормативными правовыми и иными актами, определяющими полномочия комиссии.

Уклонение от принятия решения – это одна из форм бездействия избирательной комиссии в заключающаяся в неисполнении законной обязанности избирательной комиссией по рассмотрению вопроса на своем заседании в

коллегиальном составе и принятию по нему решения, облеченного в соответствующую форму или закрепленное в соответствующем протоколе.

Тем самым, Верховный Суд РФ установил новые избирательно-процессуальные термины. В данном случае фактически мы видим процессуальное судебное нормотворчество, конкретизирующее и заполняющее пробелы избирательного законодательства.

Можно согласиться с мнением исследователей, что такое толкование норм процессуального законодательства является не совсем уместным, поскольку как действия, так и решения избирательных комиссий различного уровня должны проверяться и судом соответствующего ей уровня – данная необходимость обусловлена в том числе общественной значимостью разрешаемого избирательного спора. Неоправданным представляется и строгое процессуальное деление решений и действий избирательных комиссий, поскольку в ряде случаев оформление определенного действия как решения зависит от усмотрения самой избирательной комиссии. Вместе с тем, как от решения, так и от действия могут равные правовые последствия¹.

Отметим, что принятый в 2014 году Федеральный конституционный закон «О Верховном Суде Российской Федерации» в п.п. 7-10 ч. 4 ст. 2 определяет полномочия Верховного Суда РФ по рассмотрению в качестве суда первой инстанции административные дела, связанные с защитой избирательных прав граждан².

Несмотря на утрату юридической силы соответствующих норм главы 26 ГПК РФ, Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31 марта 2011 г. № 5 к настоящему времени изменений не претерпело. Представляется, что данный вопрос должен быть решен в приоритетном порядке, в целях устра-

¹ См.: Доронина О. Н., Акчурин А. Р. Указ. соч. С. 15-19.

² См.: Федеральный конституционный закон от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 6. Ст. 550.

нения возможных правовых и процессуальных противоречий, связанных с судебной защитой избирательных прав граждан.

Невзирая на то, что в России формально отсутствует прецедентное право, позиция Верховного Суда РФ по вопросам избирательного права учитывается при принятии решений и ЦИК РФ, и нижестоящими избирательными комиссиями, и судами – при вынесении решений по делам о защите избирательных прав. Более того, избирательные споры по своему общественному значению и широкому кругу участников и заинтересованных лиц зачастую бывают весьма острыми и оказывают существенное влияние на формирование отношения граждан не только к правосудию, но и к публичной власти в целом. Именно поэтому единообразие судебной практики приобретает особое значение¹.

Решения суда по избирательному спору является обязательным для исполнения соответствующей избирательной комиссией. В предусмотренных законодательством случаях судебная инстанция вправе отменить любое решение избирательной комиссии, в том числе:

- а) о регистрации конкретного кандидата (или списка кандидатов);
- б) об отказе в регистрации конкретного кандидата (списка кандидатов);
- в) об итогах голосования;
- г) о результатах выборов, референдума и др.

В случае отмены судом решения избирательной комиссии она должна принять новое решение по существу подлежащего разрешению вопроса, если это возможно с учетом конкретных обстоятельств дела.

В законе регламентируется ситуация, когда жалоба заявителя одновременно подана и принята к рассмотрению одновременно избирательной комиссией и судом. При таких обстоятельствах избирательной комиссии предписывается приостановить рассмотрение жалобы вплоть до вступления ре-

¹ См.: Синцов Г. В. О роли Верховного Суда Российской Федерации в рассмотрении дел о защите избирательных прав граждан Российской Федерации // Российский судья. 2014. № 5. С. 17-19.

шения суда в законную силу. В случае вынесения судебной инстанцией решения по существу заявленной жалобы избирательной комиссией необходимо прекратить ее рассмотрение.

В целях обеспечения избирательным комиссиям возможности своевременно выполнять данные законодательные предписания в п. 9.1 ст. 75 ФЗ «Об основных гарантиях...» регламентирован порядок обмена соответствующей информацией между судебными органами и избирательными комиссиями. В частности, закон обязывает суды, отвечая на запросы избирательных комиссий сообщать не только о фактах принятия к рассмотрению жалоб по фактам нарушения избирательных прав, но и о результатах рассмотрения таких жалоб, т.е. о принятых судебных решениях.

Круг субъектов права на подачу жалоб по факту нарушения избирательных прав и права на участие в референдуме установлен в п. 10 ст. 75 ФЗ «Об основных гарантиях...».

По отдельным категориям дел перечень лиц, обладающих правом обращаться в суд, ограничен. Так, например, подать в суд заявление об отмене регистрации конкретного кандидата (или списка кандидатов) может лишь избирательная комиссия, зарегистрировавшая данного кандидата (или список кандидатов), а также кандидат, зарегистрированный по тому же избирательному округу. Перечень субъектов, наделенных правом подать в суд заявление о расформировании избирательной комиссии, строго очерчен положениями п.п. 2, 3 и 4 ст. 31 ФЗ «Об основных гарантиях...».

Необходимо особо отметить важность для обеспечения гарантий защиты избирательных прав положений п. 1 ст. 78 ФЗ «Об основных гарантиях...», устанавливающих, что суд соответствующего уровня не вправе отказать в приеме жалобы на нарушение избирательных прав, права на участие в референдуме граждан Российской Федерации

Как уже ранее отмечалось, одним из главных отличий судебного порядка защиты избирательных прав от административного порядка является

значительная формализованность и подробная регламентация судебных процедур. На правоотношения, возникающие в ходе судебного урегулирования избирательных споров, в полной мере распространяют свое действие общие нормы административного процессуального законодательства и в первую очередь принципы административного процессуального права.

Стороны избирательных споров наделяются равными по объему процессуальными правами, а, следовательно, в одинаковой мере имеют возможность распоряжаться всем арсеналом предусмотренных законом средств и методов для защиты своих прав и отстаивания занимаемой позиции.

Безусловной особенностью судебных дел по разрешению избирательных споров является участие в деле прокурора как самостоятельного и независимого участника судебного процесса. Таким образом законодатель подчеркивает особую важность данной категории судебных дел. Основной целью участия прокурора является защита государственных и общественных интересов, прав и охраняемых законом интересов граждан.

Законодательством предусмотрены ограниченные сроки подачи и рассмотрения жалоб и заявлений по избирательным спорам в судебном порядке. В соответствии с положениями ч. 1 ст. 240 КАС РФ общий срок для обращения за судебной защитой избирательных прав составляет три месяца со дня, когда административному истцу стало известно или должно было стать известно о нарушении законодательства о выборах, его избирательных прав. Представляется, что данный срок распространяется и на случаи оспаривания решений и действий (бездействия) избирательных комиссий.

Для некоторых решений избирательных комиссий законодательством установлены специальные сроки для их обжалования в судебном порядке.

Так, например, административное исковое заявление, касающееся решения избирательной комиссии о регистрации, об отказе в регистрации кандидата (списка кандидатов), инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума, о заверении, об отказе в завере-

нии списка кандидатов, списка кандидатов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам может быть подано в течение десяти дней со дня принятия обжалуемого решения. Административное исковое заявление об отмене решения комиссии об итогах голосования также может быть подано в суд в течение десяти дней со дня принятия решения об итогах голосования. Указанные сроки восстановлению не подлежат.

После официального оглашения избирательной комиссией результатов выборов, референдума административное исковое заявление об отмене решения комиссии о результатах выборов, референдума может быть подано в суд в течение трех месяцев со дня официального опубликования соответствующих сведений. Данный процессуальный срок так же не подлежит восстановлению.

Решения по жалобам, поступившим до дня голосования в период избирательной кампании, кампании референдума, принимаются в пятидневный срок, но не позднее дня, предшествующего дню голосования, а в день голосования или в день, следующий за днем голосования, – немедленно. Если факты, содержащиеся в жалобах, требуют дополнительной проверки, решения по ним принимаются не позднее чем в десятидневный срок. По жалобе на решение комиссии об итогах голосования, о результатах выборов, референдума суд обязан принять решение не позднее чем в двухмесячный срок со дня подачи жалобы (п. 4 ст. 78 ФЗ «Об основных гарантиях...»).

Аналогичные процессуальные сроки предусмотрены ч. 1 ст. 241 КАС РФ. При этом истечение указанных сроков не влечет за собой прекращение производства по делу, возбужденному по заявлению, поступившему в соответствии с требованиями настоящей статьи, и не препятствует судам, включая суды апелляционной, кассационной и надзорной инстанций, разрешить данное дело по существу (ч. 8 ст. 241 КАС РФ).

В соответствии с положениями п. 5 ст. 78 ФЗ «Об основных гарантиях...» заявление об отмене регистрации кандидата, списка кандидатов может

быть подано в суд не позднее чем за восемь дней до дня голосования (в том числе повторного). Решение суда по данной категории дел должно быть принято не позднее, чем за пять дней до дня голосования. Указанные процессуальные сроки практически полностью воспроизводятся нормами административного процессуального законодательства (ч. 5 ст. 240 и ч. 4 ст. 241 КАС РФ).

В соответствии с положениями ч. 5 ст. 243 КАС РФ при рассмотрении дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме в период избирательной кампании, кампании референдума суд ограничен в использовании отдельных мер предварительной защиты вплоть до дня опубликования результатов выборов, референдума. Причем нормы КАС РФ расширяют перечень, ранее установленный ГПК РФ, такой мерой предварительной защиты как приостановление деятельности избирательных комиссий, комиссий референдума.

Таким образом можно констатировать, что:

- процессуальные особенности рассмотрения дел, связанных с нарушениями избирательных прав граждан, в подавляющем большинстве случаев обусловлены ограниченными сроками их рассмотрения, связанными с объективной невозможностью приостановления избирательного процесса;
- правила осуществления судебной защиты нарушенных избирательных прав как конституционной гарантии защиты прав граждан скорректированы с учетом приоритета и особой значимости избирательных процедур;
- имеется ряд противоречий между избирательным и административным процессуальным законодательством, а также необоснованное расширение в предметах правового регулирования данных отраслей. Так, избирательное законодательство устанавливает правила подсудности по делам о защите избирательных прав (п. 2 ст. 75 ФЗ «Об основных гарантиях...»), что должно относиться к предмету правового регулирования административно-процессуального законодательства. С другой стороны, Верховный Суд РФ

дал официальное процессуальное определение отдельным понятиям избирательного права: решение избирательной комиссии, уклонение от принятия решения, действие избирательной комиссии, бездействие комиссии (п. 11 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 31 марта 2011 г. № 5). Вместе с тем определение соответствующих терминов и понятий должно устанавливаться избирательным законодательством;

– несмотря на утрату юридической силы соответствующих норм главы 26 ГПК РФ, Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31 марта 2011 г. № 5 к настоящему времени изменений не претерпело. Вместе с тем судам Российской Федерации необходимо разъяснить порядок рассмотрения избирательных споров в рамках административного процессуального производства¹.

¹ См.: Бабанян С. С. Указ. соч. С. 130-131.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
ГЛАВА 1. ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО И ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА	5
1.1 Понятие избирательного права.....	5
1.2 Принципы избирательного права.....	9
1.3 Избирательная система: понятие и виды.....	17
ГЛАВА 2. ИСТОЧНИКИ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА	25
2.1 Понятие и система источников избирательного права Российской Федерации.....	25
2.2 Федеральное избирательное законодательство.....	29
2.3 Избирательное законодательство субъектов Российской Федерации.....	42
2.4 Подзаконные акты как источники избирательного права.....	45
ГЛАВА 3. ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС	50
3.1 Избирательный процесс: различные подходы к определению, понятие и особенности.....	50
3.2 Стадии избирательного процесса: понятие, признаки, структура и классификация.....	56
3.3 Назначение выборов.....	60
3.4 Регистрация (учет) избирателей. Составление списков избирателей.....	64
ГЛАВА 4. ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ОКРУГА И ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ УЧАСТКИ	76
4.1 Избирательные округа: понятие, виды, требования к ним, порядок образования.....	76
4.2 Избирательные участки: понятие, требования к ним, порядок образования.....	86
ГЛАВА 5. ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ КОМИССИИ	90
5.1 Понятие и виды избирательных комиссий.....	90
5.2 Порядок формирования и полномочия избирательных комиссий.....	91
5.3 Члены избирательных комиссий: виды, статус, полномочия.....	106
ГЛАВА 6. ВЫДВИЖЕНИЕ И РЕГИСТРАЦИЯ КАНДИДАТОВ	108
6.1 Порядок выдвижения кандидатов.....	108
6.2 Порядок регистрации кандидатов.....	114
ГЛАВА 7. ИНФОРМИРОВАНИЕ ИЗБИРАТЕЛЕЙ И ПРЕДВЫБОРНАЯ АГИТАЦИЯ	126
7.1 Общие положения об информировании избирателей и предвыборной агитации.....	126

7.2 Понятие, принципы и субъекты информирования избирателей.....	130
7.3 Понятие, субъекты и методы предвыборной агитации.....	139
7.4 Проведение предвыборной агитации через средства массовой информации.....	143
7.5 Проведение предвыборной агитации посредством агитационных публичных мероприятий, выпуска и распространения агитационных материалов.....	147
ГЛАВА 8. ФИНАНСОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ВЫБОРОВ.....	152
8.1 Понятие и виды финансирования выборов.....	152
8.2 Финансовое обеспечение подготовки и проведения выборов.....	155
8.3 Формирование избирательных фондов.....	160
8.4 Расходование средств избирательных фондов.....	170
ГЛАВА 9. ГОЛОСОВАНИЕ И ОПРЕДЕЛЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ ВЫБОРОВ.....	178
9.1 Организация и порядок проведения голосования избирателей в помещении участковой комиссии.....	178
9.2 Понятие и формы электронного голосования.....	186
9.3 Установление итогов голосования и определение результатов выборов.....	198
ГЛАВА 10. ЗАЩИТА ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН.....	203
10.1 Конституционно-правовые основы защиты избирательных прав граждан.....	203
10.2 Административный порядок защиты избирательных прав граждан.....	208
10.3 Судебный порядок защиты избирательных прав граждан.....	215

Учебное издание

Куемжиева Светлана Александровна,
Савченко Марина Станиславовна,
Красницкая Анна Викторовна,
Безуглов Сергей Вячеславович,
Бутурлина Елена Степановна,
Опарин Виталий Николаевич,
Рассказов Вячеслав Леонидович.

ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО И ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС

Учебник

Дизайн обложки – *Н. П. Лиханская*
Компьютерная верстка – *А. А. Багинская*

В авторской редакции

Подписано в печать 16.06.2015. Формат 60 × 84¹/₁₆.
Усл. печ. л. – 9,3. Уч.-изд., л. – 7,3.
Тираж 300 экз. Заказ №

Типография Кубанского государственного
аграрного университета.
350044, г. Краснодар, ул. Калинина, 13