

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

Второе издание, переработанное и дополненное

Под общей редакцией
доктора юридических наук, профессора М. С. Савченко

Краснодар
КубГАУ
2022

УДК 342.8 (470+571)(075.8)

ББК 67.400.8

ИЗ2

Рецензенты:

А. Д. Черненко – председатель избирательной комиссии
Краснодарского края;

А. В. Будин – первый заместитель председателя комитета
Законодательного Собрания Краснодарского края
по вопросам использования природных ресурсов, экологической
безопасности, санаторно-курортного комплекса и туризма;

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

Коллектив авторов:

М. С. Савченко (главы 1, 7), С. В. Безуглов (главы 3, 9),
В. Н. Опарин (главы 6, 10), В. Л. Рассказов (главы 4, 5),
Е. В. Кириченко (главы 2, 8).

ИЗ2 Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации : учебник / М. С. Савченко [и др.]; под общ. ред. М. С. Савченко. – 2-е изд. перераб. и доп. – Краснодар : КубГАУ, 2022. – 228 с.

ISBN 978-5-907597-75-4

В учебнике рассмотрены теоретические основы избирательного права, охарактеризованы электорально-правовые институты, проанализированы процессуальные аспекты организации и проведения выборов, гарантии и защита избирательных прав граждан. Проблемы рассматриваются с учетом последних значительных изменений и дополнений, внесенных в российское избирательное законодательство.

Предназначен для обучающихся по направлениям подготовки 40.03.01, 40.04.01 «Юриспруденция», 38.03.04 «Государственное и муниципальное управление» и по специальности 38.05.01 «Экономическая безопасность», а также для преподавателей, организаторов избирательных кампаний и всех, кто интересуется вопросами избирательного права и процесса.

УДК 342.8 (470+571)(075.8)

ББК 67.400.8

© Коллектив авторов, 2022

© ФГБОУ ВО «Кубанский
государственный аграрный
университет имени
И. Т. Трубилина», 2022

ISBN 978-5-907597-75-4

ВВЕДЕНИЕ

В условиях значительного обновления российского конституционного законодательства динамично развивается избирательное право как подотрасль конституционного права. С начала 2020 года в Федеральный закон № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» более десяти раз вносились изменения и дополнения. Законодательно введены такие понятия как «мобильный избиратель», «дистанционное электронное голосование», «цифровые участки для голосования» и др., расширен перечень лиц, которые не имеют права быть избранными, созданы максимальные гарантии для реализации гражданами своих избирательных прав. Изменения избирательного законодательства коснулись и организационных аспектов выборов и непосредственно избирательного процесса. Последние перемены значительно изменили как само избирательное право, так и избирательную систему страны.

В учебнике обобщены научные знания о состоянии и тенденциях развития избирательного права и процесса, проанализировано российское избирательное законодательство. Материалы учебника предоставляют возможность приобрести необходимые знания в области избирательных правоотношений, научиться самостоятельно анализировать проблемы избирательного права, избирательных технологий, практической организации выборного процесса.

Учебник включает 10 глав, в совокупности охватывающих предмет избирательного права. Сведения, содержащиеся в учебнике, отличаются актуальностью, так как подготовлены на основе избирательного законодательства по состоянию на 1 сентября 2022 г. Это делает издание особенно ценным теоретическим и информационным ресурсом для обучающихся, преподавателей вузов и всех, кто интересуется вопросами российского избирательного права и процесса.

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 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 общественные отношения, возникающие в процессе организации и проведения выборов в органы государственной власти и местного самоуправления. Такие нормы закреплены в Конституции РФ, конституциях (уставах) субъектов РФ, федеральных, региональных 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, которая включает институты, регулирующие различные виды выборов, их стадии, правовой статус всех их участников. К таким институтам относятся: институт избирательных комиссий, институт предвыборной агитации, институт выборов Президента РФ, институт выборов законодательных (представительных) органов

государственной власти субъектов РФ, институт финансирования выборов и другие. Комплексность избирательного права как подотрасли права характеризуется тем, что институты избирательного права носят комплексный характер, т.е. содержат и нормы других отраслей права, в частности нормы финансового, административного, уголовного права.

Предметом избирательного права являются общественные отношения, которые возникают в сфере подготовки, организации и проведения выборов в органы государственной власти и местного самоуправления. Основными группами отношений, регулируемых объективным избирательным правом, являются: принципы избирательного права; требования, предъявляемые к избирателям и кандидатам, их правовой статус; порядок формирования и статус избирательных комиссий; процедура избирательного процесса, включая назначение выборов, составление списков избирателей, выдвижение и регистрацию кандидатов, предвыборную агитацию, финансовое обеспечение выборов, голосование, определение итогов выборов и обжалование их результатов. 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 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 федеральных законах и 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 ч.2 Конституции РФ.

Легальное определение субъективного избирательного права закреплено в федеральном законе от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹ (далее – ФЗ «Об основных гарантиях...»). Согласно ст.2 п.28 избирательное право граждан – конституционное право граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также право участвовать в выдвижении кандидатов, списков кандидатов, в предвыборной агитации, в наблюдении за проведением выборов, работой избирательных комиссий, включая установление итогов голосования и определение результатов выборов, в других избирательных действиях в порядке, установленном Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации.

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 наиболее достойным.

В соответствии со ст. 4 п.1 ФЗ «Об основных гарантиях...» активное избирательное право российский гражданин имеет с 18-летнего возраста, когда он, согласно ст. 60 Конституции РФ, может самостоятельно осуществлять

¹ Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон №67-ФЗ от 12. 06. 2002г. (в ред. от 28.06.2022г.) // Российская газета. 2002. 13 июня; (www.pravo.gov.ru).

все права и обязанности. Наряду с этим согласно ст. 4 п.4 активным правом обладает гражданин, место жительства которого расположено в пределах избирательного округа. Одновременно указывается, что активное избирательное право может быть предоставлено гражданину, место жительства которого расположено за пределами избирательного округа. Данные положения ФЗ «Об основных гарантиях...» соотнесены с правовыми позициями Конституционного Суда РФ, содержащимися в Постановлении от 24 ноября 1995 г. № 14-П¹, согласно которым свобода выбора места жительства является конституционным правом каждого российского гражданина. Сам по себе факт отсутствия гражданина на момент составления списков избирателей по месту постоянного или преимущественного проживания не может служить основанием для отказа ему во включении в список избирателей на соответствующем избирательном участке.

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 РФ 18-летний возраст 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 реализуется по достижении возраста, указанного в Конституции РФ, федеральных законах и законах субъектов

¹ СЗ РФ. 1995. N 48. Ст. 4692

РФ. Для депутата Государственной Думы пассивное избирательное право наступает с 21 года (ст. 97 ч.1 Конституции РФ), для кандидата на пост Президента РФ – по достижении 35 лет при условии постоянного проживания в Российской Федерации не менее 25 лет (ст. 81 ч.2 Конституции РФ), для кандидата на должность высшего должностного лица субъекта РФ – по достижении 30 лет. Устанавливаемый конституциями (уставами), законами субъектов РФ минимальный возраст кандидата на выборах депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ не может превышать 21 год; депутатом представительного органа местного самоуправления может быть избран гражданин РФ, достигший 18 лет, а выборным должностным лицом местного самоуправления - достигший 21 года. Установление максимального возраста для кандидатов на всех уровнях не допускается. Гражданин России, желающий избираться, не должен иметь гражданства иностранного государства, вида на жительство в другом государстве, либо любого другого документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства.

Между избирательным правом в объективном и субъективном значении существует тесная взаимосвязь, проявляющаяся в следующем: содержание субъективного избирательного права и порядок его осуществления определяется нормами объективного избирательного права; нормы объективного избирательного права зачастую формируются под воздействием фактических отношений, возникающих в процессе реализации субъективного избирательного права; объективное избирательное право является критерием определения законности поведения субъектов избирательного права; объективное избирательное право устанавливает гарантии реализации субъективного избирательного права и меры по его защите. Связь активного и пассивного избирательного права заключается и в том, что один и тот же гражданин может одновременно на выборах реализовать свое право избирать и быть избран-

ным при наличии законодательно установленных оснований.

В соответствии со ст. 32 ч.3 Конституции РФ активным и пассивным избирательным правом не обладают граждане РФ, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда.

Кроме этого, согласно ст.4 п.3.1, п.3.2, п.7 ФЗ «Об основных гарантиях...» 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 в органы местного самоуправления, если это предусмотрено международным договором Российской Федерации;

– осужденные к лишению свободы за совершение тяжких, особо тяжких преступлений, имеющие на день голосования на выборах 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, если указанные нарушения, совершены до дня голосования выборах в течение установленного законом срока полномочий избираемых органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица;

– 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.

С марта 2022 года вступили в силу изменения, внесенные Федеральным законом от 14 марта 2022 г. № 60-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации») в ФЗ «Об основных гарантиях...», в том числе, связанные с новыми ограничениями пассивного избирательного права для лиц, осуждённых за совершение преступлений экстремистской направленности, судимость которых снята или погашена, – до истечения пяти лет со дня снятия или погашения судимости, а также для лиц, осуждённых за понуждение к действиям сексуального характера, совершённое в отношении несовершеннолетнего, и иные насильственные действия в отношении лица, не достигшего шестнадцатилетнего возраста.

1.2 Принципы избирательного права

Под принципами избирательного права понимаются основополагающие начала, обязательные правила-требования, в соответствии с которыми организуются и проводятся выборы в органы государственной власти и местного самоуправления.

В Конституции РФ закреплены основные принципы только выборов Президента РФ. В ст. 81 ч.1 установлено, что Президент РФ избирается на основе принципов всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании. Кроме Конституции РФ, правовой основой принципов избирательного права является ФЗ «Об основных гарантиях...».

В Российской Федерации выборы в органы государственной власти и местного самоуправления организуются и проводятся на основе следующих

принципов:

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. 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 (ст. 4 п.2).

Всеобщее избирательное право ограничивается определенными требованиями к избирателям, называемыми избирательными цензами. Кроме избирательных цензов в законодательстве закреплены категории граждан, которые не могут избирать и быть избранными. Среди них выделяют: 1) граждан, не имеющих права избирать и быть избранными; 2) граждан, не имеющих права быть избранными при сохранении за ними права избирать. К первой категории лиц относятся граждане, признанные судом недееспособными или содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда (ст. 32 ч.3 Конституции РФ). Вторая категория лиц закреплена в пунктах 3.1, 3.2, 7 ст. 4 ФЗ «Об основных гарантиях...» и перечислена нами в предыдущем параграфе.

Принцип равного избирательного права, означает, что, все граждане участвуют в выборах на равных основаниях и не имеют никаких преимуществ друг перед другом (ст. 5). Этот принцип определяет равный правовой статус граждан при осуществлении ими права избирать, быть избранными в

органы государственной власти и местного самоуправления, а также при их участии во всех избирательных действиях.

Равное избирательное право предполагает:

– равную возможность избирателей оказывать воздействие на результаты выборов, что обеспечивается включением избирателя в список избирателей только по одному избирательному участку и возможностью голосования только один раз. Каждый избиратель имеет только один голос. В случае, если выборы проходят по многомандатным округам, то избиратель имеет число голосов, равное количеству мандатов, подлежащих распределению в избирательном округе.

– единую норму представительства, что обеспечивается образованием избирательных округов, примерно равных по численности проживающих на их территории избирателей. В этом случае на каждого кандидата должно приходиться одинаковое количество избирателей округа.

– равные правовые условия участия граждан в избирательных действиях, что обеспечивается установлением равных возможностей участия в выдвижении кандидатов, в предвыборной агитации, в наблюдении за проведением выборов и в других мероприятиях по подготовке и проведению выборов.

Принцип прямого избирательного права означает, что избиратели голосуют на выборах за кандидатов (списки кандидатов) непосредственно (ст. 6). На выборах в органы местного самоуправления граждане также могут голосовать против всех кандидатов (против всех списков кандидатов) непосредственно. Каждый избиратель голосует лично, голосование за других избирателей не допускается.

В России голосование может быть только непосредственным, тогда как в ряде зарубежных стран (например, Великобритания, Германия, Дания) раз-

решено голосовать по доверенности. Также в ряде других государств вместо прямого избирательного права используются системы косвенных (непрямых) выборов. История российского государства тоже содержит практику применения косвенных выборов: таким образом формировалась Государственная Дума Российской Империи I – IV созывов. Прямые и косвенные выборы могут существовать в рамках одной избирательной системы, так в Бразилии, если Президент не был избран в первом туре в ходе прямого голосования, второй тур осуществляется в виде голосования парламентариев.

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 самостоятельно заполнить бюллетень для голосования, он вправе обратиться за помощью к любому избирателю. Однако это не должен быть член участковой избирательной комиссии, кандидат, доверенное лицо кандидата или наблюдатель. Кроме того, лицо, оказывающее подобную помощь избирателю, оставляет свои паспортные данные в соответствующей графе списка избирателей, что понижает вероятность любых злоупотреблений. Бюллетень опускается лично избирателем в опечатанный ящик для голосования либо в технические средства подсчета голосов при их использовании. Требования об обеспечении принципа тайного голосования распространяются и на голосование, проводимое для граждан, которые по состоянию здоровья не могут прибыть на избирательный участок.

За нарушение принципа тайного голосования статьей 141 Уголовного кодекса РФ предусмотрена ответственность. Нарушение тайны голосования наказывается штрафом в размере до восьмидесяти тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до шести ме-

сяцев, либо обязательными работами на срок до трехсот шестидесяти часов, либо исправительными работами на срок до одного года.

Также запрещено принуждать граждан сообщать за кого он отдал свой голос, но добровольные анонимные опросы граждан на выходе из избирательных участков после голосования, так называемые «экзитполы», не нарушают принципа тайного голосования их проведение легально. В качестве примера регионального регламентирования экзитпола можно привести статью 37 п.4 Закона Краснодарского края от 21 августа 2007 года «О выборах депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края»¹.

Принцип свободы выборов и добровольного участия в них избирателей (ст. 3 п.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. Участие или неучастие избирателя в выборах - это право, но не обязанность гражданина. 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.

¹О выборах депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края: Закон Краснодарского края от 21 августа 2007 г. №1315-КЗ (в ред. от 29.04.2022) // Кубанские новости. 2007. 22 августа; www.consultant.ru/regbase.

Принцип обязательности выборов (ст. 8, 9) означает обязательное назначение выборов уполномоченным органом в связи с окончанием законодательно установленного срока, на который избраны действующие выборные органы, а также в случае досрочного прекращения исполнения ими своих полномочий. Затем, в обязательном порядке осуществляется подготовка и проведение выборов органов государственной власти и местного самоуправления.

Правовой гарантией данного принципа является наличие в федеральном и региональном законодательстве норм, устанавливающих полномочия органов и должностных лиц на назначение выборов и определяющих сроки назначения и проведения выборов. В случаях, если уполномоченный на то орган или должностное лицо не назначили в установленный срок выборы, решение о назначении выборов должно быть принято соответствующей избирательной комиссией. Если выборы не будут назначены избирательной комиссией либо если такая избирательная комиссия отсутствует, то в соответствии со ст. 10 ФЗ «Об основных гарантиях...» по заявлениям избирателей, избирательных объединений, органов государственной власти и местного самоуправления, прокурора соответствующий суд общей юрисдикции может определить срок, не позднее которого уполномоченный на то орган или должностное лицо, а в случае их отсутствия — соответствующая избирательная комиссия должны назначить выборы.

Принцип периодичности выборов (ст. 8, 9) означает, что выборные органы и лица осуществляют свои полномочия в течение определенного срока, по завершении которого должны быть назначены и проведены новые выборы.

Эти сроки могут быть от 2 до 6 лет. В соответствии с Конституцией РФ Президент России избирается на шесть лет, депутаты Государственной Думы Федерального Собрания РФ – на пять лет. Срок полномочий высшего долж-

ностного лица субъекта РФ и срок полномочий депутатов законодательных органов субъектов РФ устанавливаются конституциями (уставами) субъектов РФ, но при этом эти сроки не могут быть более пяти лет. Сроки полномочий главы муниципального образования и депутатов представительного органа местного самоуправления устанавливаются уставом муниципального образования и не могут быть менее двух и более пяти лет.

Как отметил Конституционный Суд РФ в Постановлении от 11 июня 2003 г. № 10-П, периодичность выборов является необходимым условием демократического развития страны, имеющим целью посредством регулярного обновления состава органов публичной власти обеспечить их демократический и правовой характер¹.

Принцип альтернативности (ст.38 п.33) означает необходимость участия в выборах нескольких кандидатов (списков кандидатов). В случае, если ко дню голосования в 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 на срок не более трех месяцев для дополнительного выдвижения кандидатов (списков кандидатов) и осуществления последующих избирательных действий. Данным положением обеспечивается реальный выбор из двух или более кандидатов (списков кандидатов).

Так, например, согласно п. 6 ст. 39 ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»², если за 35 дней до дня голосования будет зарегистрировано менее двух кандидатов, голосование на выборах Президента РФ по решению ЦИК России откладывается на срок до 60 дней для дополнительного вы-

¹ СЗ РФ. 2003. № 25. Ст. 2564

² О выборах Президента Российской Федерации : федер. закон № 19-ФЗ от 10 января 2003 г. (ред. от 28.04.2022) // Российская газета. № 6. 2003. 16 января; (www.pravo.gov.ru)

движения кандидатов и осуществления последующих избирательных действий. В п 5 ст. 44 вышеназванного закона предусмотрено, что, если ко дню голосования останется менее двух зарегистрированных кандидатов, голосование на выборах Президента РФ по решению ЦИК России откладывается на срок не более 90 дней для дополнительного выдвижения кандидатов и осуществления последующих избирательных действий.

Статья 70 ФЗ «Об основных гарантиях...» устанавливает условие отступления от принципа альтернативности при повторном голосовании: голосование проводится по одной оставшейся кандидатуре, если выбыли все кандидаты. При этом кандидат будет считаться избранным, если он получит не менее 50 процентов голосов избирателей.

Принцип открытости и гласности проведения выборов заключается в требовании избирательного законодательства к уполномоченным органам и лицам систематически публиковать в средствах массовой информации сведения обо всех выдвинутых и зарегистрированных кандидатах, о поступлении и расходовании средств избирательных фондов, о результатах выборов и т. д. В соответствии со статьей 3 п.5 ФЗ «Об основных гарантиях...» деятельность избирательных комиссий при подготовке и проведении выборов, подсчете голосов, установлении итогов голосования, определении результатов выборов осуществляется открыто и гласно. Данный принцип реализован в положениях ст. 30 вышеназванного закона, которыми регламентировано присутствие на всех заседаниях избирательных комиссий и при всех формах их работы членов вышестоящих комиссий, кандидатов и их доверенных лиц, уполномоченных представителей избирательных объединений, представителей средств массовой информации.

Согласно ст.59 п.8 соответствующая избирательная комиссия до дня голосования периодически направляет в СМИ для опубликования сведения о поступлении и расходовании средств избирательных фондов.

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

Избирательные цензы – это установленные законодательством условия или ограничения при осуществлении избирательного права. В Российской Федерации установлены следующие избирательные цензы:

Возрастной ценз заключается в законодательном установлении 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. В настоящее время в Российской Федерации возрастной ценз для Президента РФ установлен 35 лет, для депутатов Государственной Думы — 21 год, для высшего должностного лица субъекта РФ — 30 лет, для депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ — 21 год, для главы муниципального образования — 21 год, для депутатов представительного органа местного самоуправления — 18 лет. Максимальный возраст не установлен.

Ценз гражданства означает, что избирательными правами обладают только граждане Российской Федерации. Не обладают пассивным избирательным правом граждане РФ, имеющие гражданство иностранного государства и граждане РФ, имеющие вид на жительство в другом государстве. Иностранцы, постоянно проживающие в России, могут быть наделены избирательными правами только на выборах органов местного самоуправления, если это предусмотрено международным договором России с иностранным государством. Законодательство РФ не устанавливает требований к продолжительности состояния в гражданстве.

Ценз места жительства (оседлости). Для приобретения избирательного права необходимо иметь постоянное место жительства, т. е. быть зарегистрированным, на территории избирательного округа. Требования по времени проживания в отношении избирателей не устанавливаются. Для кандидатов ценз оседлости может быть предусмотрен Конституцией РФ и федеральными законами,. Так, кандидат в Президенты РФ должен постоянно проживать на территории Российской Федерации не менее 25 лет (ст. 81 ч.2 Конституции РФ).

На выборах Президента РФ и выборах депутатов Государственной Думы, проводимых по партийным спискам, возможно голосование и на других избирательных участках по заявлению избирателя.

Ценз количества избраний означает невозможность лица баллотироваться на выборную должность более установленного количества сроков. Такие ограничения существуют для Президента РФ, высшего должностного лица субъекта РФ и для глав муниципальных образований. Данный ценз может устанавливаться Конституцией РФ, федеральными законами, конституциями (уставами) субъектов РФ и законами субъектов РФ. Так, одно и то же лицо не может занимать должность Президента РФ более двух сроков (ст. 81 ч.3 Конституции РФ). В соответствии со статьей 3 п.4 Закона Краснодарского края «О выборах главы администрации (губернатора) Краснодарского края»¹ должность губернатора не может занимать одно и то же лицо более двух сроков подряд.

Ценз дееспособности – в выборах могут участвовать только дееспособные граждане. В соответствии со ст.32 ч.3 Конституции РФ не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными. Закон не запрещает ограниченно дееспособным гражданам участ-

¹О выборах главы администрации (губернатора) Краснодарского края: Закон Краснодарского края от 03 июля 2012 г. №2519-КЗ (в ред. от 09.12.2021) // Кубанские новости. 2012. №126; www.consultant.ru/regbase.

вовать в выборах в качестве избирателей и кандидатов. Однако ограниченно дееспособные не могут быть членами избирательных комиссий.

Не имеют активного и пассивного избирательного права граждане Российской Федерации, содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда(ст. 32 ч.3 Конституции РФ).

Кроме этого, не имеют права быть избранными граждане РФ:

– 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 распространение экстремистских материалов и за пропаганду либо публичное демонстрация 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

Способы установления действительной воли избирателей на выборах зависят от вида избирательной системы. 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 публичной 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, при которой избранным считается кандидат, получивший предусмотренное законом большинство голосов избирателей.

Суть мажоритарной системы заключается в разделении территории на избирательные округа, от 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. Избранными считаются такие кандидаты, которые получили установленное большинство голо-

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

сов избирателей в своем избирательном округе. Голоса, поданные за других кандидатов, фактически пропадают. В зависимости от того, как законодательно определяется большинство голосов, которое необходимо получить выделяют два вида мажоритарной избирательной системы, применяющихся в России:

1) *Мажоритарная система относительного большинства* – это система, при которой избранным считается кандидат, получивший простое большинство голосов избирателей (хотя бы на 1 голос больше, чем соперники). 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 РФ избирается по мажоритарной системе относительного большинства, 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 представительных органов власти. Также при мажоритарной системе выборов в коллегиальные органы власти суще-

ственно 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, в отличие от кандидата, прошедшего по партийному списку. Это также делает представителя несколько более независимым от общей политики партии и является фактом подтверждения, что именно его избиратели хотят видеть на занимаемой должности, что также может считаться преимуществом.

Мажоритарная система является системой персонального представительства, поскольку избираются конкретные кандидаты. Поэтому важным преимуществом этой системы является открывающаяся для избирателя возможность учитывать при выборе не только политическую программу, но и личные качества кандидатов, их репутацию, биографию, профессионализм, личные нравственные принципы, что, зачастую, для избирателя не менее важно, чем политические убеждения. 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 высокую стоимость проведения выборов в случае необходимости организации второго тура. 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 победившего кандидата, 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 формирования представительного органа публичной 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 парламента 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. Каждая политическая партия выдвигает свой список кандидатов. Избиратель, приходя на выборы, получает избирательный бюллетень, в котором перечислены все партийные списки кандидатов. Избиратели голосуют не за конкретного кандидата от партии, а за партийный список в целом. После голосования определяется избирательная квота, т.е. минимальное число голосов, которое должен набрать партийный список для получения партией одного депутатского места. Избирательная квота представляет собой частное от деления общего числа голосов избирателей, принявших участие в выборах, на количество депутатских мандатов. После этого на полученное число (квоту) делится число голосов, полученных каждым партийным списком, допущенным к распределению мандатов, и таким путем партия узнает сколько ей досталось мандатов. При этом, в распределении мандатов участвуют не все партии, принимавшие участие в выборах, а только преодолевшие установленный законом процентный барьер (минимальное количество голосов, ко-

торое необходимо набрать на выборах партии для получения права участвовать в распределении мандатов в избираемом органе).

В большинстве случаев после этого этапа некоторое количество мандатов остается нераспределенным. Если такое произошло, то применяется правило наибольшего остатка состоящее в том, что оставшиеся мандаты передаются по одному тем партиям, у которых оказался наибольшим остаток голосов избирателей по итогам деления на избирательную квоту числа голосов, полученного партийным списком.

Ключевыми преимуществами метода, основанного на квоте (метод Хэйра-Нимейера), с распределением оставшихся мандатов по правилу наибольшего остатка, являются его простота, прозрачность и то, что он понятен для постороннего наблюдателя.

При использовании пропорциональной избирательной системы применяется процентный барьер, т.е. значение в процентах от общего числа голосов, которое необходимо получить, чтобы участвовать в распределении мандатов. В Российской Федерации значение процентного барьера на выборах в Государственную Думу Федерального Собрания РФ в 2007 и в 2011 годах составляло 7%, на выборах в 2016 году и в 2021 годах – 5%. В соответствии со ст. 88 п.7 ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» «к распределению депутатских мандатов допускаются федеральные списки кандидатов, каждый из которых получил 5% и более голосов избирателей, принявших участие в голосовании по федеральному избирательному округу, при условии, что таких списков было не менее двух и что за эти списки подано в совокупности более 50% голосов избирателей, принявших участие в голосовании. В этом случае иные федеральные списки кандидатов к распределению депутатских мандатов не допуска-

ются»¹.

Депутатские мандаты распределяются между зарегистрированными кандидатами в соответствии с порядком их размещения в федеральном списке кандидатов, установленном при его регистрации Центральной избирательной комиссией РФ.

Важным преимуществом пропорциональной избирательной системы является прохождение в парламент популярных среди избирателей партий, что позволяет представлять интересы большинства граждан и повышает доверие к политической системе. 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 отчасти не 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 избира-

¹ О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: федер. закон № 20-ФЗ от 22.02.2014 г. (ред. от 28.06.2022) // Российская газета. 2014. 26 февраля; (www.pravo.gov.ru).

тель получает два бюллетеня: один – для голосования за конкретного кандидата по мажоритарному округу, другой – для голосования за политическую партию. Смешанная пропорционально-мажоритарная система в России применяется при избрании законодательных органов субъектов Российской 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.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ:

1. Назовите категории граждан, не обладающих пассивным избирательным правом.
2. Дайте характеристику принципам участия граждан в выборах.
3. Охарактеризуйте принципы организации и проведения выборов.
4. Перечислите избирательные цензы.
5. Каков порядок распределения выборных мест по мажоритарной избирательной системе?
6. Дайте характеристику пропорциональной избирательной системе.
7. Что такое процентный барьер?
8. Каковы преимущества и недостатки мажоритарной и пропорциональной избирательных систем?

ГЛАВА 2. ИСТОЧНИКИ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА

2.1 Понятие и система источников избирательного права Российской Федерации

Прежде чем разбирать понятие и систему источников избирательного права в Российской Федерации необходимо определить значение самого термина «источник права».

Дискуссии по поводу значения и правильного употребления этого термина в российском праве уже более ста лет и один из ведущих российских ученых-правоведов Габриэль Феликсович Шершеневич в одной из последних своих работ даже предлагал совсем отказаться от использования этого термина в силу его неопределенности и множества возможных значений¹.

Исходя из вышеизложенного, представляется целесообразным предложить несколько современных определений этого термина для ознакомления. В совместном учебнике Е.И. Козловой и О.Е. Кутафина это «формы, посредством которых устанавливаются и получают обязательную силу правовые нормы»². Л.П. Рассказов определяет источника права как «государственно-официальные способы выражения и закрепления норм права»³.

Промежуточным понятием между источниками права и источниками избирательного права выступает понятие источников конституционного права. Здесь также существует несколько подходов к определению, так у О.Е. Кутафина есть отдельная работа посвященная источникам конституционного права, в которой он пишет, что «источники конституционного права – это форма установления и выражения действующих конституционно-правовых норм».

¹Шершеневич Г. Ф. Общая теория права. М. 1911. С. 368.

²Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России. М. : Проспект, 2016 С. 25

³Рассказов Л. П. Теория государства и права : учебник для вузов. 4-е изд. М. : ИНФРА, 2013 С. 253

Для понимания понятия источников конституционного права можно обратиться к их отличительным особенностям. Источники конституционного права характеризуются множественностью форм выражения, иерархической соподчиненностью, приоритетом Конституции Российской Федерации как основного источника права, в том числе, над нормами международного права, непосредственной связью с организацией и функционированием государственной власти и количественным преобладанием законов над подзаконными актами¹.

Термин источники избирательного права также не имеет легального закрепления и поэтому также необходимо обратиться за доктринальным его определением. Например, А.Г. Головин предлагает понимать под источниками избирательного права в Российской Федерации «нормативные правовые акты разных уровней, регулирующие отношения по поводу организации выборов и реализации избирательных прав граждан Российской Федерации, а также международные договоры Российской Федерации, содержащие нормы, касающиеся избирательных прав и демократических процедур проведения выборов»².

Однако наибольший интерес вызывает определение, представленное в учебнике, изданном Центральной избирательной комиссией: «Источниками избирательного права Российской Федерации являются правовые акты, которые содержат нормы, устанавливающие суть конституционного права граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления и регулирующие порядок осуществления этого права»³.

¹Савченко М. С. и др. Конституционное право: учебник. Краснодар : КубГАУ, 2020. С.

²Головин А. Г. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации : курс лекций. М. : Норма : ИНФРАМ, 2016. С.

³Вешняков А.А. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: учебник для вузов. М.: НОРМА, 2003. С.

В разных государствах система источников избирательного права устроена разными способами. Существует несколько основных подходов.

Первый из них – это закрепить основы избирательного права в соответствующей главе конституции государства (или другого основного закона), в дальнейшем расширяя избирательного законодательства за счёт принятия законов и подзаконных актов. Такой подход имеет ряд преимуществ. Во-первых, основы избирательного права находятся под особой правовой охраной, так как являются составной частью основного закона государства. Во-вторых, ключевые положения избирательного законодательства собраны в одном разделе или одной главе основного закона и избирателю удобно ознакомиться с ними. Тем более что конституция государства обычно изучается ещё в школе, чего не происходит с более специализированным отраслевым законодательством.

Второй подход заключается в отсутствии норм избирательного права в конституции и принятии вместо этого специального закона или избирательного кодекса, который будет содержать в себе все положения, которые касаются избирательного права в государстве. Исключение составляют те нормы, которые устанавливаются на подзаконном уровне, либо на уровне субъекта в федеративных государствах. При таком подходе основы избирательного права лишены особой правовой охраны, но ещё более удобны для ознакомления и взаимодействия с ними.

Третий подход, используемый, в том числе, и в Российской Федерации не подразумевает консолидации норм избирательного права в одном источнике и распределении их по множеству разных нормативных правовых актов, включая и Конституцию Российской Федерации. Нормы избирательного права в Конституции не имеют отдельной главы и распределены по главам, посвященным органам власти, а также содержатся в главе, закрепляющей права и свободы человека и гражданина. Также в Российской Федерации отсутствует и избирательный кодекс. На сегодняшний день сложилась ситуа-

ция при которой, фактически, роль основополагающего нормативного правового акта в рамках избирательного права за пределами Конституции Российской Федерации выполняет федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права граждан на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Но помимо него нормы избирательного права распределены по множеству других федеральных законов, таких как федеральные законы «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», «О выборах Президента Российской Федерации» или, например, федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации». Избранный в России подход не имеет очевидных преимуществ и, вероятно, в ходе совершенствования и реорганизации российского законодательства будет заменен более оптимальным. Так, вопрос о необходимости принятия избирательного кодекса поднимался Центральной избирательной комиссией уже более двадцати лет назад¹ и даже был создан специальный Научно-Методический совет в чьи цели входит разработка концепции кодекса и его структуры².

Наиболее рациональной основой для систематизации источников избирательного права Российской Федерации является их юридическая сила. По этому критерию все источники можно разделить следующим образом:

- Конституция Российской Федерации
- международные договоры Российской Федерации и общепризнанные принципы и нормы международного права, устанавливающие избирательные стандарты и правила
- федеральные конституционные законы

¹О развитии и совершенствовании законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах. Доклад Центральной избирательной комиссии Российской Федерации // Вестник ЦИК РФ. 2000. № 21. С. 47–90.

²Постановление Центральной избирательной комиссии РФ «О программе исследований в области совершенствования законодательства о выборах и референдумах в Российской Федерации и оказании научно-методической помощи участникам избирательного процесса на 2004–2006 годы» от 1 июня 2004 г. // Вестник ЦИК РФ. 2004. № 10. С. 39–45.

- федеральные законы
- конституции и уставы субъектов федерации
- законы субъектов федерации
- подзаконные правовые акты

Также следует отметить, что необходимо различать между собой разделение источников по субъекту правотворчества на федеральное, региональное и муниципальное избирательное законодательство и разделение их по уровню выборов на законодательство о выборах федеральных органов государственной власти, законодательство о выборах органов государственной власти субъектов федерации и законодательство о муниципальных выборах. Так, например, муниципальные выборы в городе Краснодар регулируются одновременно федеральным законом «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления», законом Краснодарского края «О муниципальных выборах в Краснодарском крае» и на местном уровне их регулирует «Устав муниципального образования город Краснодар». Все эти три акта будут относиться к разным элементам системы, если основанием для деления будет юридическая сила или субъект правотворчества, но к одному, если систематизация осуществлялась на основе уровня урегулированных источником выборов.

2.2 Федеральное избирательное законодательство

Законодательство Российской Федерации о выборах находит своё нормативное закрепление в одноименной статье федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и прав граждан на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Согласно этой статье законодательство Российской Федерации о выборах составляют Конституция Российской Федерации, федеральный закон «Об основных гарантиях», иные федераль-

ные законы, конституции и уставы субъектов Российской Федерации, и иные нормативные правовые акты о выборах, принимаемые в Российской Федерации. Законодательство в данном случае не полностью синонимично источникам.

Все положения Конституции Российской Федерации, которые регулируют избирательное право, можно условно разделить на три группы. К первой группе относятся нормы общего характера, закрепляющие фундаментальные основы Российской Федерации как выборной демократической республики. Ко второй нормы, которые содержат избирательные права граждан и их гарантии. К третьей нормы, которые определяют порядок выборов отдельных органов государственной власти.

К первой группе относится первая статья Конституции, так как определение Российской Федерации как демократического федеративного правового государства с республиканской формой правления – это базовое положение, которое определяет необходимость в механизме легальной передачи власти по воле населения страны и, соответственно, в избирательном законодательстве. Также к ней относится третья статья, которая в третьей части устанавливает, что высшим непосредственным выражением власти народа является референдум и свободные выборы. Четвертая часть этой же статьи исключая присвоение власти и обозначающая наличие ответственности за захват власти или присвоение властных полномочий, подчёркивает важность выборов как легального пути формирования органов власти. Статьи 71 и 72 Конституции разграничивают полномочия между субъектами и федерацией, в том числе и в вопросах формирования органов власти, поэтому также относятся к избирательному праву. И часть вторая 130 статьи Конституции: «Местное самоуправление осуществляется гражданами путём референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления» завершает группу статей, содержащих базовые положения избирательного права.

Ко второй группе относится, в первую очередь, 32 статья Конституции. Важнейшее значение имеет её вторая часть: «Граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме». Именно от этой основополагающей нормы и выстраивается всё остальное избирательное законодательство, раскрывающее её в деталях. Третья часть статьи также важна, она устанавливает конституционное ограничение избирательных прав: «не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда». Следует отметить, что это единственное содержащееся в избирательном законодательстве ограничение активного избирательного права. Дополнительные ограничения пассивного избирательного права содержатся в федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права граждан на участие в референдуме граждан Российской Федерации». 45, 46 и 55 статьи Конституции, которые устанавливают различные гарантии соблюдения основных конституционных прав граждан в полной мере распространяют своё действие и на избирательные права, поэтому также косвенно относятся и к избирательному законодательству. Так, в соответствии с ч. 2 ст. 55 в Российской Федерации не может быть издан закон, который отменяет или умаляет в том числе и избирательные права граждан.

Третью группу составляет очень крупный блок норм, посвященных выборам отдельных органов государственной власти. Статья 81 рамочно регламентирует порядок выборов Президента Российской Федерации, который подробно раскрыт в соответствующем федеральном законе. Статья 84 содержит полномочие Президента в области избирательного права – назначение выборов в Государственную Думу. Также ещё одно подобное полномочие содержится в статье 109, которая закрепляет обязанность Президента в случае роспуска Государственной Думы назначить новую дату выборов таким

образом, чтобы вновь избранная Государственная Дума собралась не позднее чем через четыре месяца с момента роспуска. Статья 96 очень кратко, в две строчки, обозначает основные положения формирования Федерального собрания. Первая часть статьи закрепляет пятилетний срок полномочий Государственной Думы, а вторая определяет, что порядок формирования обеих палат устанавливается федеральным законодательством. Статья 97 устанавливает основные требования к кандидатуре на пост депутата Государственной Думы. Статья 102 наделяет Совет Федерации полномочием в сфере избирательного права – назначение выборов Президента Российской Федерации. Статья 135 также может быть отнесена к избирательному законодательству. Часть третья этой статьи подразумевает возможность вынесения проекта новой Конституции Российской Федерации на всенародное голосование. Кроме этого следует учитывать что, в силу того, что предусмотренный частью второй этой же статьи федеральный конституционный закон о созыве Конституционного Собрания так и не был принят, есть основания утверждать, что, в случае порядка формирования Конституционного Собрания путём прямых выборов, часть вторая этой статьи также будет относиться к избирательному законодательству.

Часть 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации устанавливает, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью её правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Поэтому группу источников, относящихся к общим принципам и нормам международного избирательного права, а также международные договоры Российской Федерации, по юридической силе располагают выше, чем федеральные законы. У термина «международный договор» есть легальное определение, содержащееся в федеральном законе «О международных договорах Российской Федерации». Согласно ему междуна-

родный договор – это международное соглашение, заключенное Российской Федерацией с иностранным государством (или государствами), с международной организацией либо с иным образованием, обладающим правом заключать международные договоры, 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 наименования.

Пункт 10 ст. 4 федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права граждан на участие в референдуме граждан Российской Федерации» содержит положение, согласно которому, на основании международных договоров Российской Федерации и в установленном законом порядке, иностранные граждане, которые постоянно проживают на территории муниципального образования в границах Российской Федерации, имеют и активное и пассивное избирательное право на выборах в органы местного самоуправления, могут участвовать в иных избирательных действиях на выборах соответствующего уровня, а также принимать участие в местных референдумах на условиях аналогичных гражданам Российской Федерации. При этом следует отметить важную особенность, что фактически заключенные международные договоры такого характера обычно исключают возможность участия в местных выборах. Им остаётся только возможность участия в местном референдуме.

Международные избирательные стандарты представляют собой признанные большинством государств универсальные принципы избирательного права, соблюдение которых должно гарантировать проведение свободных открытых демократических выборов. Они позволяют унифицировать национальное законодательство, оптимизировать инфраструктуру избирательного процесса и обеспечить соответствие выборного процесса демократическим принципам. На сегодняшний день международные избирательные стандарты кодифицированы в целом ряде международных соглашений, на основании

положений которых формировалось российское избирательное законодательство. Это, в первую очередь, Всеобщая декларация прав человека 1948 года, которая является основополагающим международным актом практически для любой отрасли права в современных демократических государствах. Статья 21 декларации непосредственно посвящена избирательному праву и в части первой закрепляет право человека принимать участие в управлении страной непосредственно или через свободно избранных представителей. Часть третья той же статьи содержит следующее положение: «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».

К другим международным соглашениям, положения которых оказали существенное влияние на формирование избирательного законодательства Российской Федерации относятся Европейская конвенция по правам человека 1950 года, Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 года, Декларация о критериях свободных и справедливых выборов 1994 года и ряд других, более узконаправленных актов, таких как, например, Конвенция о политических правах женщин, направленная на обеспечения равенства участников голосования вне зависимости от их пола.

В более локальных рамках, на уровне Содружества Независимых Государств, важным документом, регулирующим избирательное право, является Кишиневская Конвенция СНГ о стандартах демократических выборов 2002 года. Она подробно раскрывает содержание основополагающих принципов, на которых строятся в том числе и российские выборы, таких как принцип всеобщего избирательного права, равных избирательных прав, прямых выборов, тайны голосования, периодичности выборов, обязательности выборов, открытости, гласности и свободы голосования. В этом же документе уста-

новлены положения, касающиеся вопросов финансирования выборов, финансовой поддержки избирательных кампаний кандидатов и политических партий, информирования о выборах и предвыборной агитации, а также нарушений избирательных прав граждан и ответственности за них.

Как уже было упомянуто ранее, наиболее фундаментальное значение среди всех федеральных законов, входящих в систему источников избирательного права, имеет федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Если предлагаемая Центральной избирательной комиссией концепция принятия Избирательного кодекса Российской Федерации когда-нибудь будет реализована, несомненно, именно положения этого закона лягут в основу нового кодекса. Сам закон состоит из одиннадцати глав и 11 приложений. Первая его глава содержит основные термины и понятия, касающиеся избирательного права и ссылаться на легальные определения терминов, данные в статье 2 этого закона можно любом упоминании их упоминании. Также в этой главе закреплены принципы проведения в Российской Федерации выборов и референдумов, раскрыто их содержание, определен порядок назначения выборов, проведения выборов в условиях чрезвычайной ситуации и указан порядок исчисления сроков в рамках избирательного законодательства. Вторая, третья, пятая, седьмая и девятая главы, согласно их названиями, посвящены гарантиям прав граждан на разных этапах организации и проведения выборов и референдумов. Однако, эти главы содержат в себе не только гарантии, но и закрепляют сами права граждан, а также регламентируют множество организационных вопросов. Так пункт 8 статьи 12 из главы 2 закрепляет перечень вопросов, которые не могут быть вынесены на референдум, а пункт 3 статьи 14 из той же главы регламентирует порядок инициативы проведения референдума. Другие упомянутые главы содержат в себе положения о порядке регистрации избирателей, составлении списка избирателей, образовании избирательных округов, обра-

зовании избирательных участков, порядке выдвижения кандидатов и их регистрации, информационном обеспечении выборов, предвыборной агитации и множестве других организационных вопросов.

Основные положения об избирательных комиссиях также содержатся в этом федеральном законе, в его 4 главе. Статья 20 устанавливает систему избирательных комиссий и определяет их статус, остальные статьи закрепляют порядок формирования и полномочия избирательных комиссий различных уровней, статус членов избирательной комиссии, порядок их расформирования. Шестая глава посвящена статусу кандидатов и членов инициативной группы по проведению референдума. Восьмая посвящена финансированию выборов, включая статью о контрольно-ревизионных службах. Десятая содержит порядок и сроки обжалования нарушений избирательных прав и прав на участие в референдуме.

Среди других федеральных законов, относящихся к источникам избирательного права, следует отдельно выделить два закона регулирующих процедуру выборов федеральных органов государственной власти. Это федеральный закон от 10.01.2003 № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» и федеральный закон от 22.02.2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации». Оба закона сформированы по одной структуре и содержат положения о общих принципах проведения соответствующих выборов, участвующих в них избирательных комиссиях и их полномочиях, порядке образования избирательных участков и составлении списков избирателей, о форме участия политических партий в выборах, статусе кандидатов, информировании избирателей, предвыборной агитации, финансировании, порядке голосования, а также опубликовании итогов и обжаловании нарушений. Закон «О выборах депутатов...» отличается тем, что содержит главу 4, которая посвящена участию в выборном процессе наблюдателей, включая иностранных наблюдателей и представителей средств массовой информации. Эта глава закрепляет

требования к наблюдателям, порядок их регистрации, полномочия, а также отдельно фиксирует перечень недопустимых для наблюдателя действий, таких как участие в принятии решения избирательной комиссией или проведение предвыборной агитации среди избирателей.

Отдельного федерального закона, посвященного выборам в субъектах Российской Федерации, на сегодняшний день не принято и это можно считать недостатком существующей правовой базы, так как выборы в один из трёх уровней публичной власти остались неохвачены специальным федеральным законом.

Проведение муниципальных выборов на федеральном уровне помимо Конституции и общих положений из федерального закона «Об основных гарантиях...» регламентируется в федеральном законе от 26.11.1996 № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления». В первой же статье этого закона специально обозначено, что он является не основным механизмом регулирования процедуры муниципальных выборов, а применяется при нарушениях конституционных прав граждан, связанных с тем, что в субъекте не принят закон, устанавливающий порядок проведения муниципальных выборов, или законом субъекта не установлен порядок образования, объединения, преобразования и упразднения муниципальных образований, а также во множестве случаев, когда законодательство на уровне субъекта принято, но оно нарушается, например, если органы местного самоуправления фактически перестали осуществлять свои полномочия или их полномочия осуществляются должностными лицами, которые были не избраны на муниципальных выборах, а назначены органами государственной власти.

Ещё одним законом, который целиком может быть отнесен к источникам избирательного права является федеральный закон от 10.01.2003 № 20-ФЗ «О государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы»». Это система призвана облегчить передачу информации в ходе

проведения выборов, автоматизировать рутинные процедуры, поднять прозрачность и открытость голосования. Предполагалось, что к 2022 году система, разработка которой была начата ещё в 1994 году, будет заменена более совершенным аналогом, интегрированным с анонсированной «Цифровой платформой реализации основных гарантий избирательных прав права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹, но проект ещё не завершён.

2.3 Избирательное законодательство субъектов Российской Федерации

По аналогии с рассмотренными ранее способами организовать систему источников избирательного права на уровне государства, на уровне субъекта федерации также могут быть избраны разные подходы к структурированию и систематизированию избирательного законодательства. Можно утверждать, что многие субъекты Российской Федерации оказались здесь в чём-то прогрессивнее федерального центра и выбрали более оптимальные механизмы закрепления норм избирательного права. Так, постепенно растёт число субъектов, которые приняли свои избирательные кодексы. Первым таким субъектом в 1995 году стала Воронежская область, потом их количество увеличилось до шестнадцати. Следует отметить, что ряд учёных-правоведов негативно воспринимают такую форму регионального правотворчества, отмечая, что трудно реализуемо решить поставленную задачу на уровне субъекта федерации², что локальные по территории действия нормативные правовые акты не могут эффективно выполнять выразить в себе общие начала правового регулирования и даже, что такие акты являются фактором, способствующим раз-

¹Концепция создания Цифровой платформы реализации основных гарантий избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации – URL: <http://www.cikrf.ru/news/cec/48465/>

²Андриченко Л.В и др. Конституция Российской Федерации: от образа будущего к реальности (к 20-летию Основного Закона России): монография. М.: Юриспруденция. 2013.

витию сепаратизма и развалу страны¹. Такая критика может быть обоснованной, но все эти же аргументы в той же мере могут быть применены и к сложившейся практике принятия уставов субъектов. Если предусмотренное Конституцией Российской Федерации распределение предметов ведения позволяет субъекту принимать нормативные правовые акты, регулирующие определенную группу отношений, то, соответственно, и выбор способа кодификации этих норм также остаётся прерогативой субъекта. При этом практики включения в устав субъекта специальной главы, посвященной избирательным правоотношениям в субъекте в Российской Федерации не сформировалось и нормы избирательного права распределены по другим главам уставов.

Устав Краснодарского края содержит ряд положений, относящихся к избирательному праву. В первую очередь, это нормы, закрепленные во втором разделе, посвященном организации государственной власти. Статья 15 закрепляет, что источником государственной власти в Краснодарском крае является народ, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы. Статья 18 дублирует положение об участии народа в осуществлении своей власти. Статья 19 целиком посвящена референдуму края. В ней также предусмотрена такая процедура как опрос населения края по вопросам, затрагивающим интересы края. Статьи 20 и 21 посвящены организационным вопросам проведения референдума края. Статья 23 содержит важное положение о том, что проведение выборов, референдумов и опросов в крае обеспечивает система избирательных комиссий, возглавляемая избирательной комиссией Краснодарского края. Полномочиям этих органов посвящены два отдельных закона Краснодарского края. В главах посвященных законодательной и исполнительной

¹Чухвичёв Д.В. Перспективы кодификации в современном российском законодательстве // Гражданин и право. 2009. № 3.

власти рамочно обозначен порядок выборов в Законодательное Собрание Краснодарского края и выборов главы администрации (губернатора) Краснодарского края. Детально эти процедуры освещены в соответствующих законах субъекта.

В Краснодарском крае не был принят отдельный избирательный кодекс, но действуют пять федеральных законов, полностью охватывающих региональные и местные референдумы, региональные и местные выборы и процедуру отзыва главы субъекта. Это закон Краснодарского края от 03.07.2012 «О выборах главы администрации (губернатора) Краснодарского края», закон Краснодарского края от 21.08.2007 «О выборах депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края», закон Краснодарского края от 26.12.2005 «О муниципальных выборах в Краснодарском крае», закон Краснодарского края от 11.02.2013 «О порядке отзыва главы администрации (губернатора) Краснодарского края» и закон Краснодарского края от 23.07.2003 «О референдумах в Краснодарском крае». Два закона посвященные порядку выборов и порядку отзыва главы администрации приняты существенно позже остальных в силу того, что традиция выбирать главу субъекта голосованием жителей субъекта прерывалась на период с 2006 по 2011 год и в соответствующих законах не было необходимости.

Помимо указанных в Краснодарском крае также действует закон Краснодарского края от 26.03.2003 «О системе избирательных комиссий, комиссий референдума в Краснодарском крае» и отдельный закон от 04.06.1999 «Об избирательной комиссии Краснодарского края», которые определяют их полномочия, порядок формирования, срок полномочий, статус членов избирательных комиссий, комиссий референдума.

2.4 Подзаконные акты как источники избирательного права

Подзаконные нормативные акты также могут выступать источниками избирательного права. Общее правило, что подзаконные акты не должны противоречить федеральным законам и Конституции Российской Федерации применяется и к источникам избирательного права. При этом подзаконные акты избирательных комиссий субъектов Российской Федерации и других государственных органов субъектов также не должны противоречить и законодательству субъекта и актам Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

Важное место в системе избирательного законодательства занимают указы Президента Российской Федерации. Согласно ст. 84 Президент назначает выборы депутатов Государственной Думы. Это осуществляется путем издания соответствующего указа. Также Президент принимает и нормативные указы, реализующие его полномочия как гаранта прав и свобод человека и гражданина, в том числе, и избирательных. Так, в целях обеспечения конституционных прав и свобод граждан Президентом РФ были приняты Указы: от 30.05.1997 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 28.02.1995 г. № 228 «О федеральной целевой программе повышения правовой культуры избирателей и организаторов выборов в Российской Федерации»².

Избирательные комиссии не относятся к органам, в основные задачи которых входит правотворческая деятельность, но, они имеют право принимать инструкции и иные нормативные акты по вопросам организации выбо-

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

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

ров с целью обеспечения единообразного применения законодательства о выборах. Кроме того, Центральная избирательная комиссия организует разработку нормативов технологического оборудования, нормативов изготовления списков избирателей и других избирательных документов. Следует подчеркнуть, что принятие нормативных актов избирательными комиссиями направлено на обеспечение единообразного применения уже существующего законодательства, а не на создание новых избирательных процедур.

Решения и иные акты избирательных комиссий, принятые в пределах их компетенции, обязательны для федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, государственных учреждений, органов местного самоуправления, кандидатов, избирательных объединений, общественных объединений, организаций, должностных лиц, избирателей.

Еще одним видом источников избирательного права подзаконного характера являются 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 про-

ведением 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.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ:

1. Что такое источник избирательного права?
2. Какие виды источников избирательного права существуют в Российской Федерации?
3. Какие существуют способы систематизации избирательного права?

4. Какие статьи Конституции Российской Федерации регулируют избирательные правоотношения?

Какие федеральные законы являются источниками избирательного права?

5. Как регулируется избирательное право на уровне субъекта федерации?

6. Как акты избирательных комиссий регулируют избирательное право?

7. Какие акты органов местного самоуправления являются источниками избирательного права?

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 выборов². 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. URL: <http://base.consultant.ru/regbase>.

² URL: <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. Веденева, 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. 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 обеспечения избирательных прав человека и гражданина в рамках предусмотренной

¹ Хрусталева 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.

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 права. 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

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.

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 сменяющих 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) 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;

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

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 порядке.

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.

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;

б) 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.

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,

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

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

Основные стадии избирательного процесса	Дополнительные стадии и процедуры избирательного процесса
1	2
1. Назначение выборов	

<p>2. Формирование организационно-технологической основы выборов. 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. С 2012 г. первая из них фактически утратили свое процедурное качество и сегодня находится за пределами избирательной кампании. Согласно п. 2 ст. 18 ФЗ «Об основных гарантиях...» избирательные округа образуются на 10 лет, а значит их формирование не связано с конкретными выборами. Участковые комиссии сейчас формируются на 5 лет. Ранее они формировались каждый раз при проведении выборов</p>	
<p>3. Выдвижение и регистрация кандидатов (списков кандидатов)</p>	<p>Дополнительное выдвижение кандидатов (списков кандидатов) как дополнительная процедура избирательного процесса. 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>

Продолжение таблицы 1

1	2
<p>4. Предвыборная агитация и информирование избирателей</p>	
<p>5. Голосование</p>	<p>Повторное голосование как дополнительная стадия избирательного процесса предусмотрена только по выборам</p>

	<p>должностных лиц (Президента РФ, главы субъекта РФ, главы муниципального образования, главы муниципального района, главы городского округа)</p>
<p>6. Подсчет голосов избирателей, установление итогов голосования, определение результатов выборов и их официальное опубликование</p>	<p>Повторный подсчет голосов избирателей как дополнительная процедура избирательного процесса.</p> <p>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</p>

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 обусловливается 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 отличает 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).

Начиная с 2020 г. в России появилась практика проведения голосования в течение нескольких дней. Согласно ст. 63.1, которая введена в ФЗ «Об основных гарантиях...» поправками от 31.07.2020 г., по решению избирательной комиссии, организующей выборы, голосование на выборах (включая повторное голосование, повторные выборы), может проводиться в течение нескольких дней подряд, но не более трех дней. Данное решение может быть принято не позднее чем в десятидневный срок после официального опубликования решения о назначении выборов и не подлежит пересмотру. Как правило, это три дня - пятница, суббота и воскресенье.

Однако официально днем голосования, по-прежнему, считается воскресенье. Так, например, Постановлением Законодательного Собрания Краснодарского края от 09.06.2022 г. № 2841-П выборы Законодательного Собрания Краснодарского края седьмого созыва были назначены на 11.09.2022 г., но голосование происходило не только в этот день, но и в течение двух дней, предшествующих ему. Решение об этом было оформлено Постановлением избирательной комиссии Краснодарского края от 17.06.2022 г. № 19/176-7. Мотивом такого решения указано создание дополнительных возможностей реализации избирательных прав граждан.

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 воз-

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. из этого правила было сделано исключение и выборы Постановлением Совета Федерации от 15.12.2017 г. № 528-СФ были проведены в третье воскресенье марта - 18 марта 2018 г. (в день четырехлетней годовщины присоединения Крыма к России). Изменение даты стало возможным благодаря поправкам в Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации» от 01.07.2017 г. Согласно им, если воскресенье, на которое должны быть назначены президентские выборы, совпадает с днем, предшествующим нерабочему праздничному дню, или это воскресенье приходится на неделю, включающую нерабочий праздничный день, или это вос-

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».

кресенье в установленном порядке объявлено рабочим днем, выборы назначаются на следующее воскресенье. Учитывая, что второе воскресенье (11 марта) приходилось на неделю, в которой был нерабочий праздничный день (8 марта), третье воскресенье (18 марта) стало законным днем голосования. Поправки в ФЗ «Об основных гарантиях...» не потребовалось вносить, поскольку он содержит отсылочную норму об определении дня голосования на федеральных выборах в соответствии с федеральным законом.

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 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. Так, в 2021 г. единым днем голосования на региональных и муниципальных выборах стало 19.09.2021 г., на который пришлись выборы Государственной Думы текущего созыва.

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

Регистрация (учет) 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, муниципального округа, 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.

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 основа-

¹ Пункт 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.

нии 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. Поправками в ФЗ «Об основных гарантиях...» от 16.03.2022 г. предусматривается направление этими органами сведений также в Центральную избирательную комиссию РФ. Порядок передачи таких сведений устанавливается ЦИК РФ по согласованию с МВД 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, дееспособным. 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 Граж-

данского процессуального кодекса РФ для рассылки лицам, участвующим в деле, но не присутствующим в судебном заседании.

Сведения о смерти избирателей соответствующий муниципальный глава или руководитель территориального органа исполнительной власти получают самостоятельно из Единого государственного реестра записей актов гражданского состояния в соответствии с порядком, предусмотренным Федеральным законом от 15 ноября 1997 года № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния».

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

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.

самоуправления выступают лишь в роли передаточного звена между избирательными 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.

Для соблюдения принципа равенства избирательных прав, гражданин может быть включен в список избирателей только на одном избирательном участке. Если территориальная или окружная избирательная комиссия выяв-

ляют факт включения избирателя в списки на разных участках на одних и тех же выборах, они принимают меры по устранению данной ошибки.

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) факт нахождения гражданина на территории участка³.

По первым двум основаниям (по месту жительства и пребывания) избиратели включаются в так называемый «основной список избирателей», формируемый заранее, а по третьему основанию (подача заявления) – в «дополнительный список». ФЗ «Об основных гарантиях...» не употребляет ука-

¹ Согласно ст. 2 Закона РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «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. № 5242-1 «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 При выборах органов государственной власти избиратель, который будет находиться в день голосования вне места жительства, может подать заявление в пункт приема заявлений (сокращенно - ППЗ) (через личный кабинет на сайте Госуслуг, МФЦ или путем обращения в избирательную комиссию) о включении его в список избирателей на любом участке, на котором он будет находиться в день голосования в соответствии с ч. 16 ст. 64 ФЗ «Об основных гарантиях...». Также законодательством предусматривается возможность использования для голосования вне своего места жительства открепительных удостоверений.

занных терминов, но они используются в юридической литературе, судебной практике и некоторых правовых актах.

В дополнительный список включаются также избиратели, имеющие место жительства на данном избирательном участке, но по какой-либо причине не включенные в основной список избирателей, если они обратились в избирательную комиссию только в день голосования.

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 МВД 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.

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.

Военнослужащие, проходящие военную службу по призыву в воинских частях, военных организациях и учреждениях, которые расположены на территории соответствующего муниципального образования, если место жительства этих военнослужащих до призыва на военную службу не было расположено на территории муниципального образования, не включаются в списки избирателей и не учитываются при определении числа избирателей при выборах в органы местного самоуправления.

Что касается включения в список избирателей по второму основанию, то есть граждан, временно пребывающих на территории избирательного участка, но не подававших заявления о голосовании на данном участке, то это является исключением из общего правила, которое должно быть специально оговорено в законе. Для включения в список избирателей временно пребывающих граждан также 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

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.

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 полученный 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 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.

В связи с активным внедрением в избирательный процесс электронных технологий, в частности, электронного голосования, в ФЗ «Об основных гарантиях...» были добавлены положения о возможности составления, уточнения и использования списка избирателей в электронном виде. Порядок их составления и использования определяется на федеральных выборах ЦИК РФ, а на остальных выборах – избирательными комиссиями субъектов РФ с учетом Постановления ЦИК России от 08.06.2022 № 86/717-8 «О Требованиях к

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.

составлению, уточнению и использованию списков избирателей, участников референдума в электронном виде».

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 ч, 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 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.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ:

1. Назовите четыре основных подхода к определению понятия «избирательный процесс».
2. Выделите особенности избирательного процесса как вида юридического процесса.
3. Перечислите признаки стадий избирательного процесса.

4. Укажите основные и дополнительные стадии избирательного процесса.
5. На какой день назначаются выборы, а на какие дни их нельзя назначать?
6. Кто осуществляет регистрацию (учет) избирателей и из каких источников получает информацию?
7. Что такое регистр избирателей?
8. Какие существуют основания для включения гражданина в список избирателей?
9. В чем заключается разница между основным и дополнительным списком избирателей?

ГЛАВА 4. ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ОКРУГА И ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ УЧАСТКИ

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

Одна из самых важных избирательных процедур, которая способна обеспечить равное избирательное право - это образование избирательных округов как территориальной основы проведения выборов. Здесь необходимо чётко выстроить 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 типов (видов) избирательной системы.

Согласно пп. 31-33 ст. 2 ФЗ «Об основных гарантиях...» существует три вида избирательных округов:

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

Например, 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 государства¹.

Согласно 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 округу².

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

Так, на основании ст. 4 Закона Краснодарского края № 2519-КЗ «О выборах главы администрации (губернатора) Краснодарского края» фиксируется образование единого избирательного округа, включающего всю территорию края³.

В большинстве субъектов РФ выборы депутатского корпуса проводятся по смешанной избирательной системе, 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 Законодательного Собрания Краснодарского края» регламентируется избра-

¹ [Федеральный закон от 22.02.2014 N 20-ФЗ \(ред. от 28.06.2022\) "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации"](#)

² [Федеральный закон от 10.01.2003 N 19-ФЗ \(ред. от 28.06.2022\) "О выборах Президента Российской Федерации"](#)

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

ние половины состава Законодательного Собрания по краевому избирательному округу¹.

Подобная практика распространена и на выборах должностных лиц и депутатов представительных органов местного самоуправления.

Так в соответствии со 98.1 Закона Краснодарского края «О муниципальных выборах в Краснодарском крае» выборы депутатов городской Думы Краснодара проводятся по смешанной мажоритарно-пропорциональной избирательной системе.²

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.

П. 4 ст. 4 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» закрепляет избрание депутатов по многомандатным избирательным округам.

Однако, можно заметить, что в современный период формирование многомандатных округов по выборам депутатов парламентов субъектов РФ явление редкое.

¹ Закон Краснодарского края от 9 июня 2003 г. № 595-КЗ «О выборах депутатов Законодательного собрания»

² Закон Краснодарского края от 26.12.2005 № 966-КЗ «О муниципальных выборах в Краснодарском крае»

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 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.

Стоит отметить положительной практикой 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 образу-

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

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

Согласно ФЗ «Об основных гарантиях...» не устанавливается, 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 том случае, если федеральным законом устанавливается обязательность образования не менее одного избирательного округа на территории каждого субъекта РФ. А также могут не соблюдаться 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 согласно конституции, закону 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, которые не граничат между собой. Исключение составляют 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. Данное положение считается 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 муниципального образования, определяет схему одномандатных и (или) многомандатных

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.

избирательных округов не позднее чем за 80 дней до истечения срока, на который была утверждена прежняя схема.

В схеме должны быть определены 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), обозначены границы округов, 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 муниципальной власти 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, то это полномочие реализует избирательная комиссия, организующая выборы, не позднее чем через один месяц по истечении пропущенного срока, обозначенного выше.

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, а также 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 территории воинских частей расположены в обособленных, удаленных от насе-

ленных 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. Таким же образом поступают руководители дипломатических представительств и консульских учреждений РФ, которые 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 голосования, 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 опубликовать перечень населенных пунктов, если участок образован на территориях одного или нескольких населенных пунктов, а также номеров, мест нахождения участковых комиссий и помещений для голосования. Всё это должно быть опубликовано 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.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ:

1. Назовите выборы в РФ по которым образуется единый избирательный округ?

2. Назовите выборы в РФ по которым образуются многомандатные избирательные округа?
3. Назовите выборы в РФ по которым образуются одномандатные округа
4. Назовите требования к избирательным округам?
5. Назовите порядок образования избирательных округов?
6. Какие есть требования к созданию избирательных участков?
7. Назовите порядок образования избирательных участков?
8. Назовите нормы права в которых прописаны требования к избирательным округам и участкам?

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.

На данный момент в России действуют шесть избирательных комиссий: Центральная избирательная комиссия Российской Федерации; избирательные комиссии субъектов Российской Федерации; избирательные комиссии муниципальных образований; окружные избирательные комиссии; территориальные (районные, городские) комиссии; участковые комиссии.

Стоит отметить, что 01.01.2023 г. будет действовать новая редакция Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", в соответствии с которым избирательные комиссии муниципальных образований перестают существовать.

Все вышеуказанные избирательные комиссии действуют на постоянной основе, кроме окружных и участковых. Связано это, с тем, что участковые и окружные избирательные комиссий непосредственно связаны с проведением выборов.

5.2 Порядок формирования и полномочия избирательных комиссий

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации является юридическим лицом, однако закон определяет ее как федеральный государственный орган. Срок полномочий ЦИК РФ 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 предлагаются депутатами, фракциями, иными депутатскими объединениями в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации.

Стоит отметить, что 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 в ЦИК РФ предлагаются законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации и высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации.

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

Таким образом, всего в Центральной избирательной комиссии Российской Федерации пятнадцать членов с правом решающего голоса. Процесс формирования ЦИК РФ определен таким образом, чтобы максимально учесть мнение и интересы всех политических партий и органов государственной власти. Однако закон предъявляет 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, так на первом заседании члены с правом решающего голоса избирают Председателя, его зама и секретаря. Стоит отметить, что перед выборами проводится обсуждение каждой кандидатуры. Кандидатуру на должность Председателя может выдвинуть как сам кандидат, так и другие члены с правом решающего голоса ЦИК РФ.

Необходимо добавить, что выборы Председателя ЦИК РФ проводится путем тайного голосования с использованием соответствующих бюллетеней.

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

Так если в первом туре один кандидат не набирает определенного количества голосов, тогда проводится второй тур голосования по двум кандидатам получивших 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.

Однако, если во втором туре голосования ни один из кандидатов 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 из членов с правом решающего голоса ЦИК РФ, которая и оглашает все результаты выборов председателя. Итоговый результат оформляется постановлением избирательной Комиссии.

Стоит заметить, 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 избирательной комиссии.

Полномочиями Председателя Комиссии являются: осуществляет общее руководство деятельностью комиссии, и ее Аппарата, подписывает все документы от имени ЦИК, 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 во взаимоотношениях с различными органами быть-то государственные органы или органы субъектов Российской Федерации.

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 государственной 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 ре-

зультатах 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.

Так же свои полномочия имеет и секретарь избирательной комиссии. Так 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 относится: контроль за соблюдением избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации; организацию разра-

ботки 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 зависит эффективность избирательного процесса и реализации принципа народовластия.

Именно ЦИК РФ должна реагировать на жалобы граждан о нарушении их избирательных прав в период проведения выборов, и чем больше будет уровень доверия граждан, тем более высокой будет явка избирателей.

На уровне субъектов Российской Федерации общее руководство и организацию деятельности избирательных комиссий осуществляют **избирательные комиссии субъектов**. Они как и ЦИК РФ действуют на постоянной основе. Срок их полномочий так же 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 человек. Так в Уставе Краснодарского края прописано, что избирательная комиссия Краснодарского края состоит из 14 членов с правом решающего голоса.

Семь членов назначает глава администрации (губернатор) Краснодарского края, других семь Законодательное Собрание Краснодарского края.

Однако при назначении половину членов комиссии стоит 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.

Так же 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 Федерации; 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 подго-

товки 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 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 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 и местного референдума.

Однако, на основании ст. 12 Федерального закона от 14.03.2022 N 60-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" с 01.01.2023 года абзац 4 пункта первой статьи 20 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" признается утратившим силу. Это означает, что избирательная комиссия муниципального образования перестает существовать в системе избирательных комиссий в России.

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.

Срок полномочий избирательной комиссии муниципального образования составляет пять лет. Формируется избирательная комиссия муниципального образования представительным органом муниципального образования на основе предложений собраний избирателей, а также предложений избирательной комиссии муниципального образования предыдущего состава и избирательной комиссии субъекта Российской Федерации. При назначении членов в муниципальную избирательную комиссию также действуют обязательные кандидатуры из числа политических партий.

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 единого 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. Действуют территориальные комиссии на постоянной основе и 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.

Выделяют две, избирательных комиссий деятельность которых сводится только к процедуре проведения выборов, поэтому они носят непостоянный характер и формируются только на период выборов. Касается это окружных и участковых избирательных комиссий.

Окружные избирательные комиссии формируются при проведении выборов по одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам.

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 (бездействие) 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 и участников 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:

- 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 стоит особое внимание уделить статусу членов избирательной комиссии. Ранее речь все время шла о членах комиссии с правом решающего голоса. Так 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.

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 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, под-

счете 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

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ:

1. Назовите основную цель деятельности избирательных комиссий?
2. Какие избирательные комиссии действуют на данный момент?
3. Какие избирательные комиссии действуют на постоянной основе?
4. Каким образом формируется избирательная комиссия субъекта РФ?
5. Чем отличается член избирательной комиссии с правом решающего голоса от члена избирательной комиссии с правом совещательного голоса?
6. Назовите основные предназначения территориальной избирательной комиссии?
7. Назовите нормативно-правовые акты которые регулируют порядок формирования избирательных комиссий?
8. Назовите требования к созданию участковых избирательных комиссий?

ГЛАВА 6. ВЫДВИЖЕНИЕ И РЕГИСТРАЦИЯ КАНДИДАТОВ, СПИСКОВ 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 так называемого «партийного» списка. В свою очередь, 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 инициатору 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 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 вы-

движении 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), страховой номер индивидуального лицевого счета, 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 представления 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. Если кандидат является физическим лицом, выполняющим функции иностранного агента, или кандидатом, аффилированным с выполняющим функции иностранного агента лицом, сведения об этом также должны быть указаны в заявлении.

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 счетах, вкладах в банках, ценных бумагах. Данные сведения предоставляются на формализованном бланке, образец которого дан в приложении к Федеральному закону от 12 июня 2002 г.

№ 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Федеральным законом может быть предусмотрена необходимость представления сведений о размере и об источниках доходов и имуществе супруга кандидата. Так, например, при самовыдвижении кандидата на должность Президента Российской Федерации, должны быть предоставлены сведения о размере и об источниках доходов кандидата и его супруга за шесть лет, предшествующих году назначения выборов Президента Российской Федерации, об имуществе, принадлежащем кандидату и его супругу на праве собственности (в том числе совместной собственности), о счетах, вкладах в банках, ценных бумагах, об обязательствах имущественного характера кандидата и его супруга.

Кандидат на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации также представляет сведения о размере и об источниках доходов и имуществе своих супруга и несовершеннолетних детей.

При проведении выборов в федеральные, региональные органы государственной власти, выборов глав муниципальных районов, муниципальных округов и городских округов, 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 (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций),

цифровых финансовых активов, цифровой валюты, 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.

Такие сведения должны быть представлены с использованием формализованных бланков. Их форма предусмотрена Указом Президента Российской Федерации от 6 июня 2013 г. № 546 «О проверке достоверности сведений об имуществе и обязательствах имущественного характера за пределами территории Российской Федерации, о расходах по каждой сделке по приобретению объектов недвижимости, транспортных средств, ценных бумаг (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), цифровых финансовых активов, цифровой валюты, представляемых кандидатами на выборах в органы государственной власти, выборах глав муниципальных районов, глав муниципальных округов и глав городских округов, а также политическими партиями в связи с внесением Президенту Российской Федерации предложений о кандидатурах на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации». Этим же указом утвержден и порядок проверки этих сведений.

Так, основанием для проведения проверки сведений является достаточная информация о том, что эти сведения являются недостоверными и (или) неполными, представленная в письменной форме и в установленном порядке.

Перечислены и субъекты предоставления такой информации. Это:

а) правоохранительные органы, иные государственные органы, Центральный банк Российской Федерации, кредитные организации, другие российские организации, работники (сотрудники) подразделений по профилактике коррупционных и иных правонарушений и должностные лица государственных органов, органов местного самоуправления, Центрального банка Российской Федерации, а также иностранные банки и международные организации;

б) постоянно действующие руководящие органы политических партий и зарегистрированные в соответствии с законом иные общероссийские общественные объединения, не являющиеся политическими партиями;

в) Общественная палата Российской Федерации;

г) общероссийские средства массовой информации.

Указанная информация предоставляется: а) в организующую соответствующие выборы избирательную комиссию или иную избирательную комиссию, осуществляющую проверку представленных кандидатами сведений – в отношении кандидатов, б) Руководителю Администрации Президента Российской Федерации – в отношении предложенных политическими партиями кандидатур.

Заявление и все указанные документы лицо, желающее стать кандидатом, обязано представить лично. Исключениями могут быть случаи, когда лицо болен, 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 возможности 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, в том числе с представлением, для проверки достоверности сведений о кан-

дидатах, в соответствующие органы, учреждения и организации, которые обязаны сообщить о результатах проверки сведений в течение десяти дней или двадцати дней соответственно. Указанное представление может не направляться в случае, если проверка достоверности сведений о кандидатах осуществляется с использованием единой системы межведомственного электронного взаимодействия и (или) ГАС «Выборы», при этом результаты такой проверки должны быть подписаны усиленной квалифицированной электронной подписью соответствующего органа (учреждения, организации).

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, избирательные комиссии субъектов Российской Федерации направляют в кредитные организации, держателям реестра и депозитариям запросы о представлении сведений о счетах, вкладах кандидатов, их супругов и несовершеннолетних детей, а также принадлежащих указанным лицам ценных бумагах и получают указанные сведения в форме электронных документов с использованием информационных ресурсов Центрального банка Российской Федерации.

Порядок получения кредитными организациями, держателями реестра и депозитариями от Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, избирательных комиссий субъектов Российской Федерации запросов о представлении сведений и порядок направления кредитными организациями, держателями реестра и депозитариями имеющихся у них сведений устанавливаются Центральным банком Российской Федерации по согласованию с Центральной избирательной комиссией Российской Федерации. В настоящее время данный порядок установлен Указанием Банка России от 5 мая 2016 г. № 4012-У «О порядке получения кредитными организациями, держателями реестра и депозитариями от Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, избирательных комиссий субъектов Российской Федерации запросов о предоставлении сведений о

счетах, вкладах, ценных бумагах кандидатов в депутаты или на иные выборные должности, их супругов и несовершеннолетних детей, а также порядке и сроках направления кредитными организациями, держателями реестра и депозитариями ответов на соответствующие запросы». Так, например, участник рынка направляет ответ на запрос о предоставлении сведений посредством использования личного кабинета в следующие сроки: не позднее 15 календарных дней со дня получения пакетного запроса о предоставлении сведений; не позднее 5 календарных дней со дня получения персонального запроса о предоставлении сведений. Обязанность участника рынка по направлению ответа на запрос о предоставлении сведений считается исполненной с момента получения им в личном кабинете уведомления об обработке данного ответа Федеральным центром информатизации при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

Избирательная комиссия при проведении проверки сведений о том, является ли кандидат физическим лицом, выполняющим функции иностранного агента, либо кандидатом, аффилированным с выполняющим функции иностранного агента лицом, обращается в Министерство юстиции Российской Федерации. Данное министерство обязано сообщить о результатах проверки в избирательную комиссию как правило в течение десяти дней.

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, в том числе сведения о том, что кандидат является физическим лицом, выполняющим функции иностранного агента, либо кандидатом, аффилированным с выполняющим функции иностранного агента лицом. а также направляет в средства массо-

вой информации сведения о выявленных фактах недостоверности представленных сведений.

Установленный законом период, включающий в себя выдвижение кандидатов, списков кандидатов, а также сбор подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидатов, списков кандидатов либо иные формы поддержки выдвижения, при выборах в федеральные органы государственной власти должен составлять не менее 40 дней (при досрочных выборах – не менее 30 дней), при выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации – не менее 30 дней, при выборах в органы местного самоуправления – не менее 20 дней. При этом временем окончания указанного периода на выборах в федеральные органы государственной власти является время, установленное федеральным законом, а на выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления – 18 часов по местному времени.

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.

Федеральным законом может быть предусмотрено, что для поддержки самовыдвижения кандидата необходимо также создать группу избирателей с определенным числом участников. Например, для поддержки самовыдвижения кандидата на должность Президента Российской Федерации необходимо создать группу избирателей в количестве не менее 500 граждан Российской Федерации, обладающих активным избирательным правом. Избиратель может входить только в одну группу избирателей, созданную для поддержки самовыдвижения кандидата. Закон о выборах Президента Российской Федерации обязывает кандидата на должность Прези-

дента Российской Федерации обратиться в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации с ходатайством в письменной форме о регистрации группы избирателей не позднее чем через 20 дней (до 18 часов по московскому времени) со дня официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов Президента Российской Федерации.

Для кандидатов, выдвигаемых избирательными объединениями, предъявляется решение этого объединения, принимаемое на общем съезде, конференции и т. д., либо решение и подписи в поддержку партийного списка. Например, Федеральный закон от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», закрепляет положение, согласно которому выдвижение федерального списка кандидатов на съезде политической партии осуществляется в течение 25 дней после дня официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов депутатов Государственной Думы. В федеральный список кандидатов, выдвинутый политической партией, наряду с членами данной политической партии могут быть включены граждане, не являющиеся членами данной или иной политической партии. Указанные лица могут составлять не более 50 процентов от числа кандидатов, включенных в федеральный список кандидатов. В федеральный список кандидатов не могут быть включены граждане, являющиеся членами иных политических партий. В федеральном списке кандидатов должно быть не менее 200 и не более 400 кандидатов, региональных групп кандидатов должно быть не менее 35. В общефедеральную часть федерального списка кандидатов может быть включено не более 15 кандидатов. Региональная часть федерального списка кандидатов должна охватывать всю территорию Российской Федерации.

В одномандатном избирательном округе избирательное объединение вправе выдвинуть одного кандидата. В многомандатном избирательном округе избирательное объединение вправе выдвинуть кандидата на каж-

дый 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. Закон говорит, что после представления списка кандидатов в избирательную комиссию его состав и порядок размещения в нем кандидатов не могут быть изменены, за исключением изменений, вызванных выбытием (в том числе исключением) кандидатов.

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 органов 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 органе хотя бы одного субъекта Российской Федерации созыва, действующего на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов депутатов Государственной Думы.

На выборах депутатов законодательных органов субъектов Российской Федерации, представительных органов муниципальных образований выдвижение политической партией, ее региональным отделением или иным структурным подразделением кандидата по одномандатному (многомандатному) избирательному округу, списка кандидатов считается поддержанным избирателями и не требует сбора подписей избирателей в случае, если федеральный список кандидатов, выдвинутый политической партией, по результатам последних выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации был допущен к распределению депутатских мандатов или получил не менее 3 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании по федеральному избирательному округу.

Список политических партий, на которые распространяется данное положение, составляется Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, размещается на ее официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и обновляется по результатам выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Так, например, постановлением ЦИК России от 20 октября 2021 г. № 67/493-8 утвержден список политических партий, на которые распространяется действие п. 3 ст. 35¹ Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». В него вошли:

1. Всероссийская политическая партия «ЕДИНАЯ РОССИЯ».
2. Политическая партия «КОММУНИСТИЧЕСКАЯ ПАРТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ».

3. Социалистическая – политическая партия «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ – ПАТРИОТЫ – ЗА ПРАВДУ».

4. Политическая партия ЛДПР – Либерально-демократическая партия России.

5. Политическая партия «НОВЫЕ ЛЮДИ».

На выборах депутатов законодательного органа субъекта Российской Федерации, представительных органов муниципальных образований в данном субъекте Российской Федерации выдвижение политической партией, на которую не распространяется действие указанных выше положений, 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 органа 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 органа субъекта Российской Федерации выдвижение политической партией, на которую не распространяется действие указанных выше положений, 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.

Списки политических партий, на которые распространяются указанные действия составляются избирательной комиссией соответствующего субъекта Российской Федерации, размещаются на ее официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и обновляются по результатам выборов депутатов законодательного органа этого субъекта Российской Федерации и выборов депутатов представительных органов муни-

ципальных образований, избрания депутатов представительных органов муниципальных районов из состава представительных органов поселений в данном субъекте Российской Федерации.

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;

- кандидата, выдвинутого политической партией, списки кандидатов которой были допущены к распределению депутатских мандатов в действующих на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов Президента Российской Федерации законодательных органах не менее чем в одной трети субъектов Российской Федерации.

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 соответствующего избирательного фонда.

На основании форм подписных листов организующая выборы избирательная комиссия утверждает образец заполнения подписного листа в части, касающейся указания соответственно наименования должности выборного должностного лица, наименования законодательного органа субъекта Российской Федерации, представительного органа муниципального образования,

наименования субъекта Российской Федерации, муниципального образования, наименования и (или) номера избирательного округа.

На выборах в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации подписи могут собираться со дня оплаты изготовления подписных листов. На выборах же в органы местного самоуправления, подписи могут собираться со дня, следующего за днем уведомления комиссии о выдвижении кандидата, заверения списка кандидатов.

Обязательно в подписном листе указывается следующая информация (при наличии):

- сведения о судимости кандидата;
- принадлежность кандидата к политической партии либо иному общественному объединению и свой статус в данной политической партии либо данном общественном объединении,
- кандидат является физическим лицом, выполняющим функции иностранного агента, или аффилированным с выполняющим функции иностранного агента лицом.

Подписи могут собираться только среди избирателей, обладающих активным избирательным правом в том избирательном округе, в котором выдвинут кандидат, список кандидатов. Абсолютно не допускается 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, равно как и принуждение избирателей, участников референдума в процессе сбора подписей и их вознаграждение за внесение подписи. Запрещается сбор подписей на рабочих местах, в процессе и в местах выдачи заработной платы, пенсий, пособий, стипендий, иных социальных выплат, а также при оказании благотворительной помощи. Подписи, собранные с такими нарушениями, являются недействительными.

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.

Избиратель ставит в подписном листе свою подпись и дату ее внесения, а также указывает свои фамилию, имя, отчество, год рождения (в возрасте 18 лет на день голосования – дополнительно число и месяц рождения), адрес места жительства, серию, номер паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина.

Данные об избирателе, ставящем в подписном листе свою фамилию, имя, отчество, подпись и дату ее внесения, могут вноситься в подписной лист по просьбе избирателя лицом, осуществляющим сбор подписей в поддержку кандидата, списка кандидатов. Указанные данные вносятся только рукописным способом, при этом использование карандаша не допускается. Фамилию, имя, отчество, подпись и дату ее внесения избиратель ставит собственноручно. Если избиратель является инвалидом и в связи с этим не имеет возможности самостоятельно поставить в подписном листе свои фамилию, имя, отчество, подпись и дату ее внесения, он вправе воспользоваться для этого помощью другого избирателя, не являющегося членом комиссии, кандидатом, уполномоченным представителем избирательного объединения, уполномоченным представителем по финансовым вопросам, доверенным лицом кандидата, избирательного объединения. При этом фамилия, имя, отчество, серия и номер паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, лица, оказывающего помощь избирателю, участнику референдума, должны быть указаны в графе, где проставляется подпись. Избиратель вправе ставить подпись в поддержку выдвижения различных кандидатов, списков кандида-

тов, но только один раз в поддержку одного и того же кандидата, списка кандидатов.

Каждый подписной лист 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 избирательного объединения. Каждый подписной лист с подписями избирателей в поддержку выдвижения (самовыдвижения) кандидата должен быть заверен кандидатом. При заверении подписного листа уполномоченный представитель избирательного объединения, кандидат напротив своих фамилии, имени и отчества собственноручно ставят свою подпись и дату ее внесения.

После окончания сбора подписей кандидат, уполномоченные представители избирательного объединения подсчитывают общее число собранных подписей избирателей и составляют протокол об итогах сбора подписей по форме, установленной комиссией, организующей выборы. Протокол подписывается соответственно кандидатом, уполномоченным представителем избирательного объединения.

Законодатель определяет, что подписные листы представляются в комиссию в сброшюрованном (не более 100 листов в одной папке) и пронумерованном виде.

Вместе с подписными листами в комиссию представляется протокол об итогах сбора подписей на бумажном носителе, а в случае, предусмотренном законом, – и в машиночитаемом виде.

В некоторых случаях, если это предусмотрено законом, при проведении выборов в орган государственной власти субъекта Российской Федерации кандидат, избирательное объединение обязаны составить и представить в избирательную комиссию список лиц, осуществлявших сбор подписей избирателей, нотариально удостоверить сведения о лицах, осуществлявших сбор подписей, и подписи этих лиц, а также представить в комиссию список указанных лиц в машиночитаемом виде по форме, установленной комиссией, организующей выборы.

Законом субъекта Российской Федерации может быть предусмотрено, что на выборах в органы государственной власти субъекта Российской Федерации сбор подписей избирателей может осуществляться с использованием федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)». При этом законом субъекта Российской Федерации должно быть установлено количество подписей избирателей, которое может быть собрано с использованием указанной системы и которое не может превышать половину количества подписей избирателей, необходимого для регистрации кандидата, списка кандидатов.

Порядок проставления подписей с использованием федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)», представления указанных подписей в избирательную комиссию, а также проверки подписей, представленных для регистрации кандидата, списка кандидатов в избирательную комиссию, сведения, предоставляемые кандидатам, избирательным объединениям о поддержавших их избирателях, и порядок предоставления этих сведений устанавливаются постановлением ЦИК России от 4 июня 2020 г. № 251/1852-7.

В случае необходимости собирать подписи избирателей для регистрации кандидатов законодатель закрепляет следующие положения:

- количество подписей, которое необходимо для регистрации кандидатов, выдвинутых по единому избирательному округу, списков кандидатов,

составляет 0,5 процента от числа избирателей, зарегистрированных на территории избирательного округа;

- для регистрации кандидатов, выдвинутых по одномандатным избирательным округам, – 0,5 процента от числа избирателей, зарегистрированных на территории соответствующего избирательного округа, указанного в схеме одномандатных избирательных округов, но не может составлять менее 10 подписей;

- количество подписей, которое необходимо для регистрации кандидата, выдвинутого в порядке самовыдвижения на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, не может составлять менее 0,5 процента и более 2 процентов от числа избирателей, зарегистрированных на территории избирательного округа;

- на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, депутатов законодательного органа субъекта Российской Федерации количество подписей, которое необходимо для регистрации кандидата, выдвинутого по одномандатному избирательному округу, составляет 3 процента от числа избирателей, зарегистрированных на территории соответствующего избирательного округа, указанного в схеме одномандатных избирательных округов, а для регистрации кандидата, выдвинутого по многомандатному избирательному округу, – 3 процента от числа избирателей, зарегистрированных на территории соответствующего избирательного округа, указанного в схеме многомандатных избирательных округов, поделенного на число депутатских мандатов, но не может составлять менее 60 подписей.

Закон о выборах депутатов Государственной Думы определяет, что:

= в поддержку выдвижения политической партией федерального списка кандидатов должно быть собрано не менее 200 тысяч подписей избирателей, при этом на один субъект Российской Федерации должно приходиться

не более 7 тысяч подписей избирателей, зарегистрированных в данном субъекте Российской Федерации;

- в поддержку выдвижения политической партией кандидата по одномандатному избирательному округу, самовыдвижения кандидата должны быть собраны подписи избирателей в количестве не менее 3 процентов от указанного в федеральном законе об утверждении схемы одномандатных избирательных округов общего числа избирателей, зарегистрированных на территории соответствующего избирательного округа, а если в избирательном округе менее 100 тысяч избирателей, – не менее 3 тысяч подписей избирателей.

Если идет речь о выборах Президента Российской Федерации, то 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.

Регистрация кандидата, списка кандидатов осуществляется соответствующей избирательной комиссией при наличии документов, указанных в законе, а также при наличии необходимого количества подписей избирате-

лей, собранных в поддержку выдвижения кандидата, списка кандидатов либо при наличии решения политической партии (ее регионального отделения или иного структурного подразделения).

При выборе депутатов Государственной Думы для регистрации федерального списка кандидатов уполномоченный представитель политической партии представляет в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации соответствующий пакет документов. Если идет речь о регистрации кандидата, выдвинутого политической партией по одномандатному избирательному округу или в порядке самовыдвижения, то кандидат либо уполномоченный представитель этой политической партии представляет документы в соответствующую окружную избирательную комиссию.

При выборах Президента Российской Федерации кандидат или уполномоченный представитель политической партии, выдвинувшей кандидата, представляет соответствующие документы для регистрации кандидата в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации.

В случае выявления неполноты сведений о кандидатах, отсутствия каких-либо документов, представление которых в избирательную комиссию предусмотрено законом, или несоблюдения требований закона к оформлению документов соответствующая 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, на котором должен рассматриваться вопрос о регистрации кандидата, списка кандидатов, 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), в том числе в составе списка кандидатов, в целях приведения

указанных документов в соответствии с требованиями закона, в том числе к их оформлению.

При проведении выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации одновременно с иными документами, необходимыми для регистрации кандидата, кандидат представляет в избирательную комиссию субъекта Российской Федерации в письменной форме сведения о трех кандидатурах, отвечающих требованиям к кандидатам для наделения полномочиями сенатора Российской Федерации, одна из которых в случае избрания представившего ее кандидата будет наделена полномочиями сенатора Российской Федерации – представителя от исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации:

Законом должна предусматриваться процедура проверки соблюдения порядка сбора подписей избирателей, оформления подписных листов, достоверности сведений об избирателях и их подписей. Проверке могут подлежать все представленные подписи или их часть, но не менее 20 процентов от установленного законом необходимого для регистрации кандидата, списка кандидатов количества подписей избирателей, отобранных для проверки посредством случайной выборки (жеребья). К проверке могут привлекаться члены нижестоящих комиссий, эксперты из числа специалистов органов внутренних дел, учреждений юстиции, военных комиссариатов, органов регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, а также иных государственных органов. Заключение экспертов могут служить основанием для признания недостоверными и (или) недействительными содержащихся в подписных листах сведений об избирателях, участниках референдума и их подписей.

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:

- избирателей, собранные вне периода сбора подписей, в том числе до дня оплаты изготовления подписных листов, а на выборах в органы местного самоуправления – до дня, следующего за днем уведомления комиссии о выдвижении кандидата;

- 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 нерукописным 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 несобственноручно;

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

- 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;

- избирателей, в подписном листе, форма которого не соответствует требованиям закона, и (или) в который не внесены сведения, предусмотренные законом, и (или) который изготовлен с несоблюдением требований закона;

- избирателей, собранные с нарушением требований закона;

- 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, а также если фамилия, имя, отчество указаны избирателями несобственноручно, – на основании заключения эксперта, привлеченного к проверке;

- избирателей в подписном листе, который заверен осуществлявшим сбор подписей избирателей лицом, не внесенным в список, составленный в соответствии с законом (если составление списка лиц, осуществлявших сбор подписей избирателей, предусмотрено законом);

- избирателей, которые внесены в подписной лист позднее заверения подписного листа лицом, осуществлявшим сбор подписей избирателей и

ным объединением на одних и тех же выборах одновременно в одномандатном (многомандатном) избирательном округе и в составе списка кандидатов.

При регистрации кандидата, выдвинутого избирательным объединением, в решении избирательной комиссии указывается, что кандидат выдвинут избирательным объединением, а также наименование этого избирательного объединения.

Если соответствующая избирательная комиссия приняла решение отказать в регистрации кандидата, списка кандидатов, исключить кандидата из списка кандидатов, то в течение одних суток с момента принятия такого решения она выдать соответственно кандидату, уполномоченному представителю избирательного объединения, выдвинувшего кандидата, список кандидатов, копию соответствующего решения с изложением оснований отказа, исключения кандидата из списка кандидатов.

Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» предусмотрен достаточно большой перечень оснований для отказа в регистрации кандидата, списка кандидатов, исключения кандидата из заверенного списка кандидатов (ст. 38). И этот перечень является исчерпывающим.

Кандидат, выдвинутый в составе списка кандидатов, не позднее чем за 15 дней до дня голосования, а при наличии вынуждающих к тому обстоятельств не позднее чем за один день до дня голосования, кандидат, выдвинутый непосредственно, не позднее чем за пять дней до дня голосования, а при наличии вынуждающих к тому обстоятельств не позднее чем за один день до дня голосования вправе представить в соответствующую избирательную комиссию письменное заявление о снятии своей кандидатуры. Указанное заявление отзыву не подлежит.

Орган избирательного объединения, принявший решение о выдвижении кандидата по единому избирательному округу, списка кандидатов, вправе отозвать этого кандидата, этот список кандидатов. Такое решение пред-

ставляется в соответствующую избирательную комиссию не позднее чем за пять дней до дня голосования. Если кандидат, список кандидатов был зарегистрирован, соответствующая избирательная комиссия принимает решение об аннулировании регистрации кандидата, списка кандидатов.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ:

1. Право выдвижения кандидатов.
2. Условия выдвижения кандидатов.
3. Выдвижение кандидатов в порядке самовыдвижения.
4. Выдвижение кандидатов, списков кандидатов избирательными объединениями.
5. Поддержка выдвижения кандидатов, списков кандидатов на выборах депутатов законодательных органов государственной власти, представительных органов муниципальных образований.
6. Сбор подписей в поддержку выдвижения кандидатов.
7. Регистрация кандидатов, списков кандидатов.

ГЛАВА 7. ИНФОРМИРОВАНИЕ ИЗБИРАТЕЛЕЙ И ПРЕДВЫБОРНАЯ АГИТАЦИЯ

7.1 Информирование избирателей и предвыборная агитация как содержание информационного обеспечения выборов

Информирование избирателей и предвыборная агитация является важнейшей стадией избирательного процесса, поскольку свобода волеизъявления граждан во многом определяется количеством и качеством информации, которой обладают избиратели. Все раннее названные стадии избирательного процесса последовательно сменяют друг друга. Данная стадия является единственной из всех стадий избирательного процесса, которая не в полной мере соответствует принципу последовательности. Вместе с тем, это самостоятельная стадия избирательного процесса, составляющие ее информирование и предвыборная агитация имеют характерные признаки стадии избирательного процесса — конкретные цели, особый субъектный состав, обособленность во времени, определенные избирательные действия.

ФЗ «Об основных гарантиях...» в ст. 44 главы VII «Гарантии прав граждан на получение и распространение информации о выборах и референдумах» впервые ввел термин — «информационное обеспечение выборов», объединивший в один избирательный институт информирование избирателей и предвыборную агитацию. Информационное обеспечение выборов является сложным правовым институтом, представляющим собой совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения в сфере производства и распространения информации об организации и проведении выборов. Конституционной основой составляющих его субинститутов информирования и предвыборной агитации являются конституционные права и свободы, в числе которых: свобода мысли и слова (ч. 1 ст. 29 Конституции РФ), право свободно искать и получать информацию (ч. 4 ст. 29), свобода массовой информации(ч.

5 ст. 29). Следовательно, и информирование, и предвыборная агитация имеют конституционную природу и являются видами деятельности информационного характера. 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. Информация об избирательном процессе распространяется посредством как информирования избирателей о кандидатах и избирательных объединениях, сроках и порядке осуществления избирательных действий, так и предвыборной агитации как деятельности, имеющей целью побудить или побуждающей избирателей к голосованию за кандидата (список кандидатов) или против него (них).

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»², 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 финансирования, который надлежащим образом гарантировал бы избирательные права граждан, демократические выборы и легитимацию формируемых по их итогам органов государственной власти и органов местного самоуправления.

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

² Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 27. Ст. 2970.

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.

Основной целью информационного обеспечения выборов согласно ст.44 является способствование осознанному волеизъявлению граждан и гласности выборов. И информирование, и предвыборная агитация 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. Однако если для предвыборной агитации законодатель ввел достаточно детализированное определение, то понятие «информирование избирателей» 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».

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

¹ Конвенция о защите прав человека и основных свобод. Заключена в г. Риме 4 ноября 1950 г. (с изм. от 24.06.2013) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 2. Ст. 163.

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.

7.2 Понятие, принципы и субъекты информирования избирателей

Информирование избирателей – это деятельность, осуществляемая в период избирательной кампании и заключающаяся в доведении до сведения избирателей информации, связанной с выборами.

К принципам информирования избирателей относятся объективность, достоверность, соблюдение равенства прав кандидатов, избирательных объединений, свобода деятельности организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации (п. 2 ст. 45 ФЗ «Об основных гарантиях...»).

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

Принцип объективности предполагает освещение избирательной кампании вне зависимости от субъективного мнения лиц, имеющих отношение к опубликованию информационных материалов. *Принцип достоверности* означает, что информация о предвыборных мероприятиях должна соответствовать действительности. Не должно допускаться распространение в порядке информирования избирателей ложной или преувеличенной информации. Как отмечал Конституционный Суд РФ в Постановлении от 30 октября 2003 г. № 15-П, единственное и неоспоримое качество информации по ее содержанию - объективность и достоверность, т.е. информация должна быть заведомо не искаженная и соответствующая истине. *Принцип соблюдения равенства прав кандидатов, избирательных объединений* предполагает обеспечение равных возможностей для кандидатов, избирательных объединений при освещении их предвыборной деятельности в СМИ. Данный принцип обеспечивает внимание журналистов ко всем кандидатам, избирательным объединениям, проводящим предвыборную агитацию. *Принцип свободы деятельности организаций, осуществляющих выпуск СМИ*, означает, что деятельность организаций, осуществляющих выпуск СМИ, осуществляется свободно, с учетом ограничений, установленных избирательным законодательством. Этот принцип основан на положении нормы ч. 5 ст. 29 Конституции РФ, согласно которому гарантируется свобода массовой информации, цензура запрещается. 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...»). Полномочия избирательных комиссий по обеспечению информирования избирателей о сроках и порядке избирательных действий, о ходе избирательной кампании, о кандидатах, об избирательных объединениях, выдвинувших кандидатов (списки кандидатов), закреплены в п. 6 ст. 20. В пункте 18 статьи установлена обязанность государственных и муниципальных организаций, осуществляющих теле- и (или) радиовещание, и редакций государственных и муниципальных периодических печатных изданий предоставлять избирательным комиссиям бесплатное эфирное время для информирования избирателей, а также бесплатную печатную площадь для опубликования их решений и актов, размещения иной печатной информации.

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 голосования и результатах выборов. Закон запрещает органам государственной власти и местного самоуправления распространять любую информации о кандидатах и политических партиях, выдвинувших кандидатов (списки кандидатов) (п.1 ст.45). 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 информирование избирателей предоставляет организациям, осуществляющим выпуск СМИ, и журналистам возможность выразить собственное мнение.

В избирательном законодательстве уделяется внимание связанным с выборами **опросам общественного мнения**, которые являются разновидностью информирования избирателей ([ст. 46](#) ФЗ «Об основных гарантиях ...»). 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](#)).

¹ Вестник Центризбиркома РФ. 2008. № 3.

Закон устанавливает ряд требований и ограничений, касающихся опубликования результатов опросов общественного мнения (п. 2 ст. 46). Лица, осуществляющие опубликование опросов общественного мнения, обязаны указывать следующие сведения об опросе: наименование организации, проводившей опрос; время проведения опроса; количество опрошенных; метод сбора информации (устный опрос, анкетирование и т.п.); регион, где проводился опрос. Следует указывать населенные пункты или субъекты РФ, на территории которых проводился опрос; точную формулировку вопроса, который задавался респондентам; статистическую оценку возможной погрешности; лицо, заказавшее проведение опроса и оплатившее указанную публикацию. Если опрос проводился какой-либо организацией, а не был заказан третьими лицами, в качестве лица, заказавшего проведение опроса, указывается сама проводившая опрос организация. Данные требования 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.). В случае цитирования в средствах массовой информации результатов опросов, размещенных в других СМИ, информационно-телекоммуникационных сетях, включая сеть «Интернет», озвученных кем-либо в публичном выступлении, распространенных иным способом без указания всех необходимых сведений, журналистам следует, руководствуясь ст.ст. 47 и 49 Закона РФ «О средствах массовой информации», запрашивать, уточнять недостающую информацию о проведенных опросах.

В течение пяти дней до дня голосования, а также в день голосования запрещается опубликование 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 необходи-

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

Информирование избирателей и предвыборную агитацию осуществляют государственные, муниципальные и негосударственные организации телерадиовещания, редакции государственных, муниципальных и негосударственных периодических печатных изданий. Законодательно закреплены и понятия перечисленных видов организаций телерадиовещания и периодических печатных изданий (ст. 47).

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. Статус учредителя СМИ определен в ст. 18 Закона о СМИ

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); (субсидия - бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы Российской Федерации, физическому или юридическому лицу на условиях долевого финансирования целевых расходов)

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 обязана опубликовать перечень государственных и муниципальных организаций телерадиовещания, периодических печатных изданий. Такая публикация осуществляется не позднее чем на пятнадцатый день после дня официального опубликования решения о назначении выборов.

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.

7.3 Понятие, субъекты и методы предвыборной агитации

Одним из самых важных этапов 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.

ФЗ «Об основных гарантиях...» устанавливает юридическое содержание предвыборной агитации как специфической деятельности субъектов избирательного процесса. В соответствии с п. 4 ст. 2 **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).

Из законодательно установленного определения можно выделить основные признаки предвыборной агитации:

- предвыборная агитация осуществляется только в период избирательной кампании;
- предвыборная агитация представляет собой определенную деятельность, т. е. совокупность последовательно реализуемых действий;
- деятельность агитационного характера отличают побуждение к голосованию за или против конкретных кандидатов, списки кандидатов.

К действиям, которые признаются предвыборной агитацией, 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, выдвинутому кандидату, список кандидатов.

Запрещается агитация, возбуждающая социальную, расовую, национальную, религиозную ненависть и вражду, а также злоупотребление свободой массовой информации в иной форме, определенной законодательством. Кроме того, запрещается агитация, нарушающая законодательство об интеллектуальной собственности.

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 органи-

зациям 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.

Прекращается агитационный период в ноль часов по местному времени дня, предшествующего дню голосования.

Федеральным законом от 30.04.2021 №115-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» было установлено, что если избирательная комиссия, организующая выборы, примет решение о проведении голосования в течение нескольких дней подряд, то в этом случае агитация прекращается в ноль часов по местному времени первого дня голосования.

Агитационные печатные материалы (листочки, плакаты и другие материалы), ранее изготовленные в соответствии законом и размещенные на специальных местах на территории избирательного участка, 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 архитектурную 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.

При проведении предвыборной агитации запрещается: подкупать и вознаграждать избирателей проводить льготную распродажу товаров, бесплатно распространять любые товары, за исключением печатных материалов и значков, специально изготовленных для избирательной кампании; безвозмездно предоставлять услуги, а также воздействовать на избирателей посредством обещаний им денежных средств и других материальных благ.

Контроль за соблюдением установленного порядка проведения предвыборной агитации и устранение допущенных нарушений осуществляют избирательные комиссии.

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.

Для размещения агитационных материалов на каналах организаций телевидения установлен прямой запрет на агитацию «против» кандидатов и избирательных объединений ([ст. 56](#) п.5.2 ФЗ «Об основных гарантиях ...»). Средства массовой информации обязаны предоставить кандидату возмож-

ность обнародовать в телеэфире, опубликовать в печатном издании опровержение или иное разъяснение в защиту своих чести, достоинства или деловой репутации до окончания избирательной кампании (в случае, если негативная информация о нем была размещена в ходе выборов) (ст. 56 п.6).

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 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» устанавливает, 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 ему бесплатного 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. В частности, 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, 04 августа 2021 г. ЦИК РФ утвердила [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 восьмого 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 восьмого созыва¹.

¹ Постановление ЦИК России от 04 августа 2021 г. № 36/291-8 «О порядках 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 Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2021. № 15 (427).

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 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.

Избирательное законодательство не предусматривает проведение жеребьевки по распределению эфирного времени и печатной площади при оказании услуг в сетевых изданиях. Сетевые издания могут предоставлять услуги по размещению агитационных материалов только в случае опубликования своих расценок.

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.

Традиционным средствам массовой информации (периодическим печатным изданиям, теле-и радиопрограммам) противопоставляются новые интернет-ресурсы, которые включают в себя персональные или корпоративные сайты (в т. ч. сайты политических партий), социальные сети, блоги, поисковые системы, мессенджеры и т. п. В научных исследованиях отмечается, что создание страниц в социальных сетях, ведение блогов признается самым рас-

пространственным способом агитации в Интернете¹. Вопросы проведения агитации, фактически присутствующей в новых медиа, не регулируются избирательным законодательством. Однако особые требования и ограничения, налагаемые на выпуск и распространение агитационных материалов, актуальны и для указанных интернет-ресурсов.

В различных государствах в контексте агитационной деятельности к социальным сетям предъявляются разные требования. Так, в Казахстане, Армении, Азербайджане, Узбекистане на агитацию в социальных сетях распространяются те же требования, что и на агитацию в СМИ. В Беларуси Интернет приравнен к СМИ; в Молдове агитация через Интернет и мобильную связь приравнивается к предвыборной агитации².

Эффективность использования социальных сетей в российской electoralной практике подтверждается итогами агитационных кампаний в при выборах представительных органов публичной власти различного уровня. Российское законодательство не относит социальные сети к СМИ. Размещение информации агитационного характера в социальных сетях не подпадает ни под требования избирательного законодательства, относящиеся к сетевым изданиям, ни под требования, касающиеся размещения аудиовизуальных агитационных материалов³.

1 Мархгейм М.В., Никонова Л.И. Предвыборная агитация в сети Интернет: версии доктрины и динамизм практики // Научные ведомости Белгородского гос. ун-та. Сер.Философия. Социология. Право. Т. 43. 2018 № 3 С. 534.

2 Борисов И.Б., Головин А.Г., Игнатов А.В. Выборов мире: агитация в сети Интернет / под общ. ред. И.Б. Борисова. М., 2017.

3 Турищева Н.Ю. Агитация в сети Интернет: в поисках характеристик новой среды // Государство и право. 2020. №9. С. 57.

Субъектами распространения агитации могут быть кандидаты, избирательные объединения и избиратели. При распространении информации агитационного характера в социальных сетях недопустимо использование автором размещаемых материалов специального статуса (депутат, глава муниципального образования, журналист и др.). Предвыборная агитация должна проводиться с соблюдением установленных законодательством ограничений (запрет экстремизма, пропаганды нацизма и др.). В социальных сетях не могут распространяться агитационные ролики, которые изготовлены по заказам кандидата или избирательного объединения, т.к. они относятся к иному методу агитации в сети Интернет, требующему обязательной оплаты за счет средств избирательного фонда кандидата или избирательного объединения.

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 политической, 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 имеет 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 орга-

низатором 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.

ФЗ «Об основных гарантиях...» устанавливает обязанность для кандидатов, политических партий информировать избирателей, участников референдума о наличии в агитационных материалах высказываний физических лиц, включённых в список физических лиц, выполняющих функции иностранного агента, а также физических лиц, включённых в реестр иностранных средств массовой информации, выполняющих функции иностранного агента (ст.45 п.5.1).

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 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.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ:

1. Назовите критерии разграничения предвыборной агитации и информирования граждан.
2. Дайте характеристику принципам информирования граждан.
3. Какую информацию могут распространять избирательные комиссии и органы публичной власти в порядке информирования?
4. Охарактеризуйте методы предвыборной агитации.
5. Назовите законодательные требования к содержанию агитационных материалов.
6. Перечислите требования к СМИ, предоставляющим услуги кандидатам и политическим партиям для проведения предвыборной агитации.
7. Каков порядок распределения эфирного времени и печатных площадей в СМИ?

ГЛАВА 8. ФИНАНСОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ВЫБОРОВ

8.1 Понятие и виды финансирования выборов

Выборы и референдумы – это процедуры, нуждающиеся в финансовом обеспечении. Ни одна избирательная кампания не может быть проведена без расходования на это денежных средств. Финансовое обеспечение выборов в полном объеме является обязательным для соблюдения материальным условием проведения успешных выборов.

Статья 2 федерального закона «Об основных гарантиях» в списке основных терминов и понятий не содержит ни финансирования, ни финансового обеспечения выборов и референдумов. При этом вопросам финансирования посвящена отдельная восьмая глава закона. Исходя из содержания ч.1 и ч.2 ст. 57 «финансовое обеспечение подготовки и проведения выборов и референдума» можно сделать вывод, что под финансовым обеспечением в данном контексте понимается выделение бюджетных средств на покрытие расходов, связанных с подготовкой и проведением выборов, эксплуатацией и развитием средств автоматизации и обучением организаторов выборов и избирателей, либо, соответственно, расходы, связанные с проведением референдума.

Как и большинство других правоотношений в сфере избирательного права, правоотношения в сфере финансирования выборов и референдумов могут быть классифицированы по различным основаниям.

Первый критерий разграничения – то, как осуществляется финансирование, позволяет разделить его на прямое финансирование выборов и косвенное финансирование выборов.

Прямое финансирование – это непосредственное предоставление денежных средств из соответствующих бюджетов, которые будут направлены на обеспечение подготовки, организации и проведения выборов или рефе-

рендума. Прямое финансирование подразумевает исключительно поступление и расходование денежных средств и не включает в себя никакие операции с иными материальными и не материальными активами.

Косвенное финансирование – это предоставление участникам избирательного процесса различных благ, как материальных, так и не материальных, представленных в неденежной форме, но имеющих стоимостное выражение, для обеспечения их участия в избирательном процессе или процессе организации референдума.

Косвенное финансирование может быть направлено не только на избирательные комиссии или органы, участвующие в организации референдума, но и на кандидатов или избирательные объединения. Используя предоставленные в рамках косвенного финансирования блага, кандидаты и избирательные объединения не приобретают обязанности оплачивать их или вносить за их использование какое либо вознаграждение в неденежной форме. Стоит отметить, что содержание косвенного финансирования для избирательных комиссий и комиссий референдума и для кандидатов и избирательных объединений неодинаково, так как перед ними стоят принципиально разные задачи в ходе избирательного процесса.

В рамках косвенного финансирования, которое могут получать кандидаты и избирательные объединения можно выделить:

- добровольное, бесплатное личное оказание услуг или выполнение работ гражданином (физическим лицом), связанных с подготовкой и проведением выборов. Это может быть участие в разработке или изготовлении агитационных материалов, работа волонтером в избирательном штабе, участие в организации, подготовке и проведении агитационных материалов и любые другие не запрещенные законом формы активности, направленные на подготовку и проведение выборов или на победу в выборах конкретного кандидата или избирательного объединения;

- бесплатное предоставление печатной площади в государственных (как федеральных так и региональных) или муниципальных (в зависимости от уровня проведения выборов) периодических печатных изданиях для публикации агитационных материалов, в том числе предвыборных программ. Эта форма косвенного финансирования предусмотрена п. 10 ст. 48. и ст. 52 фз «Об основных гарантиях». С распространением современных форм телекоммуникации и активным внедрением в повседневную жизнь сети «Интернет» влияние традиционных периодических печатных изданий ослабевает, но это все ещё распространённый способ публикации предвыборных программ;

- бесплатное предоставление помещений находящихся в государственной или муниципальной собственности в целях проведения публичных мероприятий агитационного характера. Предусмотрена п. 3 ст. 53 фз «Об основных гарантиях». Данная норма может трактоваться расширительно и помимо помещений могут быть предоставлены и находящиеся в государственной или муниципальной собственности открытые площадки;

- бесплатное предоставление эфирного времени для проведения предвыборной агитации в государственных и муниципальных организациях телерадиовещания. Предусмотрена п.1 ст.50 и ст. 51 фз «Об основных гарантиях». Вопреки распространённым стереотипам, существенная часть электорально активного населения является аудиторией телерадиовещания;

К косвенному финансированию избирательных комиссий и комиссий референдума действующее избирательное законодательство относит:

- бесплатное предоставление главой местной администрации помещения для организации и проведения голосования в распоряжение участковой избирательной комиссии. Форма косвенного финансирования, предусмотренная п. 1 ст. 61 фз «Об основных гарантиях». Обычно это помещения объектов городской инфраструктуры, не работающих в предназначенные для голосования выходные дни, такие, например, как школы, корпуса высших учебных заведений. На сегодняшний день, с учётом распространения практи-

ки многодневного голосования, которое начинается ещё в пятницу, в учреждениях, расположенных в предоставляемых помещениях в пятницу организуется выходной или сокращенный рабочий день;

- бесплатное предоставление соответствующим избирательным комиссиям и комиссиям референдума государственными органами и органами местного самоуправления необходимых для организации и подготовки выборов и референдума транспортных средств, технического оборудования и средств связи. Предусмотрена п.16 ст.20 фз «Об основных гарантиях»;

- помимо указанного выше бесплатного предоставления помещения непосредственно для проведения голосования закон также предусматривает обязанность государственных органов и органов местного самоуправления предоставить избирательным комиссиям и комиссиям референдума и другие необходимые им помещения, использование которых требуется для реализации полномочий соответствующих комиссий. В том числе сюда относятся помещения для хранения избирательной документации и документации референдума. Задачи по охране указанных помещений также должны быть решены силами соответствующих государственных органов или органов местного самоуправления. Эта форма косвенного финансирования также предусмотрена 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.

Следующий критерий, по которому можно разделить формы финансового обеспечения выборов – это направление финансирования. Здесь можно выделить финансовое обеспечение непосредственного самого механизма выборов и финансирование избирательных кампаний кандидатов и избирательных объединений. К финансированию референдумов такое разделение не-

применимо. Финансовое обеспечение проведения референдума всегда является финансированием его механизма.

Финансирование механизма выборов – это прямое и косвенное финансовое обеспечение непосредственно возможности организации и проведения выборов или референдума. Сюда входят расходы на деятельность избирательных комиссий и комиссий референдума, приобретение необходимого оборудования, оплата или предоставление необходимых услуг, включая услуги связи, транспортные, работу, предоставление необходимых помещений, площадок информирования населения о выборах и референдуме. В ФЗ «Об основных гарантиях» используется термин «финансовое обеспечение подготовки и проведения выборов».

Финансирование избирательных кампаний кандидатов и избирательных объединений – это прямое и косвенное финансовое обеспечение возможности участия в избирательном процессе субъектов, которые осуществляют борьбу за власть в ходе этого процесса. Формы финансирования были подробно разобраны ранее, в ходе характеристики прямого и косвенного финансирования.

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 «Выбо-

ры)), 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 г. из федерального бюджета было потрачено более 10 млрд руб., а на выборы в 2018 г. запланировано потратить почти 15 млрд руб. На выборы депутатов Государственной Думы в 2011 г. было истрачено более 7 млрд руб., а на выборы 18 сентября 2016 г. – более 10 млрд руб.

Прямое финансирование выборов и референдумов осуществляется, в первую очередь, за счёт средств соответствующего уровню выборов бюджета. Расходы на организацию и проведение выборов и референдумов, а также на совершенствование и развитие избирательного процесса, эксплуатацию и поддержание в рабочем состоянии всех элементов этого процесса не в период выборов, автоматизацию, в том числе с использованием ГАС «Выборы», обучение участников избирательного процесса входят в состав расходов бюджета соответствующего территориального образования, то есть Российской Федерации, отдельного её субъекта или муниципального образования. Выборы сопряжены с большими расходами и эти суммы стабильно растут. Выборы федерального уровня требуют миллиарды рублей для проведения. Так выборы Президента Российской Федерации в 2018 году стоили федеральному бюджету 17,69 млрд рублей.

Главными распорядителями бюджетных средств, выделяемых на организацию и проведение выборов и референдумов, являются избирательные комиссии и комиссии референдума соответствующего уровня.

Для получения бюджетных средств избирательной комиссии или комиссии референдума необходимо открыть специальный счёт в учреждениях Центрального банка России, или, при их отсутствии в филиале Сбербанка России. Средства будут направлены на указанный счёт. Процедура открытия счёта и операции по таким счетам бесплатные, банки не могут взимать за них

оплату, но, при этом, могут не уплачивать проценты за пользование денежными средствами, которые находятся на этих счетах.

Одним из недостатков действующего избирательного законодательства является отсутствие надлежащего правового регулирования ситуации, когда средства, необходимые для проведения выборов или референдума, по какой-либо причине не были выделены из соответствующего бюджета и направлены на специальный счёт комиссии. Такую ситуацию невозможно представить на федеральных выборах, но в рамках избирательных кампаний в муниципальных образованиях, особенно, когда возникла необходимость в досрочных выборах, такое иногда происходит. Если муниципальное образование имеет дефицитный бюджет, то в нём может просто не быть необходимых средств для проведения довольно дорогостоящей процедуры голосования в год, в который она изначально не была запланирована. Ряд юристов предлагает наделить избирательные комиссии, которые оказались в подобной ситуации и не получили необходимого им финансового обеспечения избирательного процесса, правом получить кредит под муниципальную или государственную гарантию возврата кредитных средств, которая будет осуществлена за счёт средств соответствующего бюджета¹. Данный подход позволит разрешить сложившуюся ситуацию, но имеет свои недостатки. Более предпочтительным представляется решение возникшей проблемы за счёт беспроцентного займа из бюджетных резервов более высокого уровня, если такая возможность фактически осуществима. Вне зависимости от выбранного подхода, следует отметить, что отсутствие в действующем законодательстве гарантий направления бюджетных средств, необходимых для финансового обеспечения проведения выборов или референдума, является существенным недостатком, так как в отсутствие финансирования проведение указанных мероприятий является невозможным.

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

Избирательные комиссии, являющиеся распорядителями бюджетных средств, направляют необходимые денежные средства иным избирательным комиссиям, которые нуждаются в финансах для организации и проведения выборов.

В Российской Федерации распространена одновременная организация выборов на различных уровнях публичной власти. Чаще всего это одновременные выборы депутатов представительного органа субъекта федерации или главы администрации и выборы на муниципальном уровне. В такой ситуации избирательная комиссия, получающая прямое финансирование из разных бюджетов, то есть бюджета субъекта федерации и бюджета муниципального образования, соответственно, должна вести отдельный кассовый и бухгалтерский учёт и отдельно предоставлять отчетность по поступающим из разных бюджетов средствам.

В избирательных комиссиях и комиссиях референдума устанавливается персональная ответственность председателя комиссии за предоставление отчётов о расходовании бюджетных средств, правильности оформления финансовой документации, соответствию подтверждающих документов расходам, запланированным решениями избирательной комиссии. При этом председатель является и распорядителем предоставленных комиссии денежных средств.

Помимо избирательного законодательства финансовые отношения избирательных комиссий и комиссий референдума по закупке товаров, работ и услуг, необходимых для организации, подготовки и проведения выборов и референдумов, регулируются также 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». При необходимости, избирательное законодательство разрешает начинать процедуру закупок ещё до публикации решения о назначении выборов.

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;

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 в представительный законодательный орган соответствующего уровня. При этом Централь-

ная избирательная комиссия Российской Федерации отчитывается перед обеими палатами Федерального Собрания.

Сформирована многоуровневая система отчетности, в которой нижестоящие комиссии передаёт итоговые отчёты вышестоящим комиссиям. Сроки отчётности зависят от конкретных выборов и устанавливаются соответствующими федеральными законами. Можно привести в пример сроки, которые законодатель предусмотрел для подачи отчётов при организации и проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации:

- 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

Ни ст. 2 ФЗ «Об основных гарантиях», посвященная терминам и понятиям, ни другие источники избирательного права не содержат легального определения избирательного фонда. Сформулировать его можно так: избирательный фонд - это совокупность денежных средств, аккумулируемых на специальном банковском счете, предназначенных для финансирования избирательных кампаний кандидатов и избирательных объединений.

Каждый кандидат и каждое избирательное объединение обязаны создать свои избирательные фонды. Для этого кандидаты и избирательные объединения, либо их уполномоченные представители по финансовым вопросам открывают специальный избирательный счёт. Счёт открывается в филиале Сбербанка России, при отсутствии филиалов Сбербанка России на территории избирательного округа в иных кредитных организациях, а если на территории избирательного округа кредитные организации отсутствуют, то с избирательной комиссией согласовывается кредитная организация за пределами этой территории.

Кандидату необходимо создать избирательный фонд в промежуток времени между письменным уведомлением избирательной комиссии о его выдвижении и моментом представления в комиссию документов для регистрации. Избирательное объединение создаёт избирательный фонд после регистрации его уполномоченного представителя по финансовым вопросам соответствующими избирательными комиссиями.

Из этого правила есть исключения. Если закон субъекта предусматривает такую возможность, то на выборах органов местного самоуправления в сельских поселениях допускается создание избирательного фонда кандидата без открытия специального избирательного счёта в банке, но с соблюдением ряда условий. Во-первых, избирательный фонд должен формироваться только за счёт собственных средств кандидата. Во-вторых, расходы на финансовое обеспечение избирательной кампании кандидата не должны превышать 15 тыс. рублей. Следует отметить, что эта сумма изменяется с течением времени и прошлый лимит был установлен в размере 5 тыс. рублей. Также, в случае если число избирателей в избирательном округе не превышает 5 тыс. человек и кандидат в принципе не планирует финансировать свою избирательную кампанию, он имеет право подать заявление в соответствующую избирательную комиссию и не создавать избирательный фонд. В Краснодарском крае оба эти механизма предусмотрены в ст. 41 Закона Краснодарского края от 26 декабря 2005 г. № 966-КЗ «О муниципальных выборах в Краснодарском крае».

Также исключениями из правила об обязательности создания избирательного фонда являются кандидаты, которые баллотируются только в составе списка, выдвинутого избирательным объединением и избирательные объединения, которые выдвинули кандидатов только по одномандатным или многомандатным округам, а не в составе списка. В первом случае подразумевается, что финансирование будет осуществляться из избирательного фонда избирательного объединения, во втором, наоборот, избирательное объединение не создаёт избирательный фонд, так как его создаст каждый отдельный выдвинутый объединением кандидат.

Перечень источников формирования избирательного фонда установлен законом, является закрытым и включает в себя всего четыре источника:

- а) собственные средства избирательного объединения или кандидата;
- б) добровольные пожертвования юридических лиц;

- в) добровольные пожертвования граждан;
- г) средства, выделенные кандидату выдвинувшим его избирательным объединением.

Избирательное законодательство Российской Федерации также устанавливает ограничения по максимальному размеру денежных средств, которые могут быть потрачены в ходе избирательной кампании, максимальный размер суммы, которую в избирательный фонд может добавить кандидат из собственных средств, из пожертвований и от выдвинувшего кандидата избирательного объединения. Это должно обеспечить соблюдение принципа равенства, так как при отсутствии подобных ограничений отдельные кандидаты и избирательные объединения могли бы получить существенно более широкие возможности в ведении агитационной деятельности, чем другие кандидаты и объединения просто за счёт большего финансирования избирательной кампании. Также предусмотрен механизм для ситуации когда пожертвование в избирательный фонд было внесено в размере, который превышает максимальный допустимый. В такой ситуации может быть как возвращено всё пожертвование в полном объеме, так и возвращена только та его часть, которая превышает максимальный допустимый размер. В обоих случаях пожертвование возвращается жертвователю с указанием причины возврата.

Согласно действующему законодательству, в частности ст. 27 фз от 10.07.2002 «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» и ст. 140 Гражданского кодекса Российской Федерации официальной денежной единицей в Российской Федерации является рубль. Все денежные средства, поступающие в избирательный фонд, должны зачисляться только в российских рублях.

Также из ограничений стоит отметить, что законодательство предусматривает перечень субъектов, которым запрещено вносить пожертвования в избирательные фонды. Если такой субъект всё же внесёт пожертвование, то оно должно быть возвращено отправителю с указанием причины возврата.

Если пожертвование было анонимным, то деньги подлежат перечислению в доход бюджета соответствующего уровню проведения выборов.

Гражданин, желающий совершить пожертвование в пользу избирательного фонда кандидата или избирательного объединения, должен указать в платежном документе данные, которые позволят его идентифицировать, то есть фамилию, имя, отчество, дату рождения, адрес регистрации по месту жительства, серию и номер паспорта и информацию о гражданстве. Аналогично и для юридических лиц, которым необходимо указать идентификационный номер налогоплательщика, наименование, дату регистрации, банковские реквизиты, а также отметку об отсутствии ограничений, предусмотренных избирательным законодательством.

Сроки возврата пожертвований не определены в федеральном законе «Об общих гарантиях» и устанавливаются законами об отдельных видах выборов. Так, в случае с выборами Президента Российской Федерации, соответствующий закон устанавливает срок на возврат пожертвования жертвователю или перечисление анонимного пожертвования в пользу бюджета в десять дней со дня его поступления. Тот же срок установлен и для возврата превышающей части от пожертвований, размер которых превысил установленный законом максимум.

Если пожертвование подходило под установленные законом требования, но впоследствии выяснилось, что жертвователь предоставил недостоверную информацию, то кандидаты и избирательные объединения не несут ответственности за принятие таких пожертвований, кроме случаев, когда информация о недостоверности сведений, представленных жертвователем, была ими получена вовремя.

8.4 Расходование средств избирательных фондов

Право распоряжаться средствами избирательных фондов принадлежит создавшим их кандидатам и избирательным объединениям.

Избирательное законодательство предусматривает особых субъектов – уполномоченных представителей по финансовым вопросам. Для избирательных объединений назначение такого представителя это обязанность на выборах любого уровня. Для кандидатов это может быть обязанностью, если закон о конкретном виде выборов это предусматривает. Так, например, каждый кандидат на пост Президента Российской Федерации обязан назначить уполномоченного представителя по финансовым вопросам. В случае, если такая обязанность законом отдельно не предусмотрена, то кандидат сохраняет право такого представителя назначить, если посчитает необходимым.

Регистрацию уполномоченных представителей по финансовым вопросам осуществляют избирательные комиссии, которые организуют выборы.

В задачи уполномоченного представителя по финансовым вопросам входит:

- 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.

Оказывать какую либо финансовую поддержку кандидатам и избирательным объединениям в обход избирательного фонда запрещено. В том числе и в форме бесплатных или осуществленных с необоснованно заниженной стоимостью работ и услуг, реализации товаров ниже их рыночной стоимости, и так далее.

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 на день официального опубликования решения о назначении выборов.

Договоры с гражданами и юридическими лицами о выполнении определенных работ и 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 и услуг должны осуществляться только из средств избирательного фонда в безналичной форме.

В случае если кандидат или избирательное объединение неизрасходовали в полном объеме средства избирательного фонда, то после дня голосования им необходимо перечислить оставшиеся денежные средства жертвователям, распределив их пропорционально пожертвованным в избирательный фонд средствам.

Оставшиеся на избирательном счёте по истечении 60 дней со дня голосования средства должны быть перечислены кредитной организацией в доход бюджета соответствующего уровню выборов.

За поступлением и расходованием средств избирательного фонда осуществляется тщательный 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 Феде-

рации 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 избирательного 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. Пе-

речень 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.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ:

1. Что такое финансирование выборов?
2. Какие существуют виды финансирования выборов?
3. Что является основным источником прямого финансирования подготовки и проведения выборов?

4. Как устроена система отчётности о расходовании средств, выделенных на финансирование выборов?
5. Что такое избирательный фонд?
6. В каком порядке формируются избирательные фонды?
7. В каких случаях избирательный фонд не является обязательным?
8. Кто такой уполномоченный представитель по финансовым вопросам и что входит в его задачи?

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. В случаях, предусмотренных ФЗ «Об основных гарантиях...», помещение должно предоставляться участковым комиссиям и иными лицами - командиром воинской части, капитаном судна, руководителем полярной станции, руководителем дипломатического представительства или консульского учреждения РФ.

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;

– если зарегистрированный кандидат, в том числе в составе списка кандидатов, является физическим лицом, выполняющим функции иностранного агента, либо кандидатом, аффилированным с выполняющим функции иностранного агента лицом, на информационном стенде размещается информация об этом;

– 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 сенатора Российской 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 голосования. 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 самостоятель-

ного 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 наимено-

вания 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.¹;
- 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;

¹ Если кандидат менял фамилию, или имя, или отчество в период избирательной кампании либо в течение года до дня официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов, в бюллетене также указываются его прежние фамилия, или имя, или отчество.

– сведения о наличии у кандидата судимости, в том числе если она снята и погашена;

– сведения о том, что зарегистрированный кандидат, в том числе в составе списка кандидатов, является физическим лицом, выполняющим функции иностранного агента, либо кандидатом, аффилированным с выполняющим функции иностранного агента лицом, на информационном стенде размещается информация об этом. Если сведения о таком лице в списке кандидатов не указаны, то в бюллетене указывается, что в составе партийного списка выдвинут такой кандидат.

Для того, чтобы сократить объем избирательного бюллетеня, когда в него вносится более 10 кандидатов или списков кандидатов, избирательная комиссия, организующая выборы, по согласованию с ЦИК РФ может принять решение о том, что информация о кандидатах в бюллетене не размещается, а указывается в специальном информационном материале, изготавливаемом по специальной форме, установленной избирательной комиссией, организующей выборы. Данный информационный материал размещается в кабине либо ином специально оборудованном месте для тайного голосования и (или) на информационном стенде избирательного участка.

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. Графа «Против» применяется только, если в бюллетене в случаях, установленных законом, проводится голосование по одной кандидатуре.

Голосование в помещении участковой комиссии

Не позднее чем за 10 дней до дня голосования территориальные и участковые избирательные комиссии обязаны оповестить избирателей о времени 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 8:00 до 20:00 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. Если на выборах предусмотрена возможность голосования в месте фактического нахождения избирателей в день голосования по заявлениям, председатель участковой комиссии дополнительно информирует о числе избирателей, включенных в список избирателей, на данном избирательном участке, о числе исключенных избирателей в связи с подачей заявления о включении в список избирателей на ином участке, а также о числе избирателей, подавших заявления о включении в список избирателей на данном участке.

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. На основании соответствующего решения избирательной комиссии, организующей выборы, серия и номер паспорта или документа, его заменяющего, могут быть внесены в список избирателей с использованием ГАС «Выборы» при его составлении.

Избиратель проверяет правильность произведенной записи и расписывается в соответствующей графе списка избирателей в получении избирательного бюллетеня. Если на выборах голосование проходит по нескольким

бюллетеням (например, по одномандатному округу и партийному списку), расписывается за получение каждого бюллетеня в отдельности.

В случае составления списка избирателей в электронном виде допускается применение электронной графической подписи в порядке, определенном при проведении выборов в федеральные органы государственной власти ЦИК РФ, а при проведении иных выборов, референдумов - избирательной комиссией субъекта РФ с учетом Постановления ЦИК России от 08.06.2022 № 86/717-8 «О Требованиях к составлению, уточнению и использованию списков избирателей, участников референдума в электронном виде».

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 вос-

пользоваться 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 Особенности отдельных форм голосования

Голосование по почте

Наряду с «классическими» формами голосования (на избирательном участке или вне помещения для голосования по месту жительства или пребывания избирателя), ФЗ «Об основных гарантиях...» активно внедряет новые, что позволяет как можно большему количеству граждан принимать участие в выборах с наименьшими временными затратами.

Во-первых, при проведении выборов в органы государственной власти, органы местного самоуправления, предусматривается возможность голосования избирателей по почте.

Голосование по почте может применяться в случаях и порядке, которые установлены ЦИК РФ. В настоящее время эти вопросы регламентированы Постановлением ЦИК России от 05.10.2011 № 41/353-6 «О Временном порядке голосования по почте при проведении выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, референдума субъекта Российской Федерации, местного референдума». Данный документ применяется в случаях, когда законом субъекта Российской Федерации на региональных или муниципальных выборах предусмотрена возможность голосования по почте. В связи с этим, право проголосовать

по почте определяется в первую очередь законодателями отдельно взятого субъекта России.

Данное голосование определено, по сути, в качестве последнего (резервного) варианта, когда избиратель иным образом (по открепительному удостоверению, на дому и т.д.) не сможет реализовать свое активное избирательное право, например, будет находиться за пределами избирательного округа. Если из указанного избирателем адреса следует, что он находится на территории избирательного округа, ему может быть отказано в направлении избирательной комиссией бюллетеня для голосования. Равно как если избирательная комиссия установит недостоверность представленных избирателем документов, подтверждающих необходимость голосования по почте.

Для получения избирательного бюллетеня гражданин должен заблаговременно направить в соответствующую избирательную комиссию (как правило, территориальную) письменное обращение. Предоставляемый для этого срок определяется избирательной комиссией, организующей выборы. В ответ на обращение избирателю отправляется избирательный бюллетень.

Для исключения возможности злоупотребления избирательным правом, в списке избирателей делается отметка о голосовании гражданина по почте.

Избирательный бюллетень направляется избирательной комиссией гражданину по почте заказным письмом. В него соответствующая комиссия вкладывает и обратный конверт, в котором избиратель должен отправить заполненный бюллетень. Данное отправление должно быть также в форме заказного письма.

Для того, чтобы избирательный бюллетень, направленный по почте, был учтен, необходимо его получение избирательной комиссией не позднее времени окончания голосования в день выборов.

Поскольку на конверте указывается фраза «Голосование по почте», он не вскрывается до дня голосования. Лишь перед началом голосования в вос-

кресенье председатель комиссии вскрывает поступившие конверты с соблюдением тайны голосования. Бюллетени и конверты хранятся секретарем избирательной комиссии до окончания голосования и опускаются в ящик для голосования или комплекс обработки бюллетеней непосредственно перед началом работы членов комиссии со списком избирателей по подведению итогов голосования на избирательном участке.

Дистанционное электронное голосование

Дистанционное электронное голосование (ДЭГ) является одной из наиболее революционных форм волеизъявления избирателей. Она позволяет избирателям отдать свой голос не выходя из дома, потратив на этого лишь несколько минут, используя электронные средства связи, имеющие выход в Интернет.

Дистанционное электронное голосование представляет собой голосование без использования бюллетеня, изготовленного на бумажном носителе, с использованием специального программного обеспечения, доступ к которому избирателю предоставляется на специальном портале в сети Интернет, в том числе с использованием специального мобильного приложения.

Решение о проведении дистанционного электронного голосования принимается соответствующей избирательной комиссией, организующей выборы. При этом решение о применении дистанционного электронного голосования на региональных или муниципальных выборах согласовывается с ЦИК РФ. Согласование оформляется постановлением ЦИК РФ (например, Постановление ЦИК России от 08.06.2022 № 86/714-8 «О согласовании проведения дистанционного электронного голосования в субъектах Российской Федерации на выборах, которые должны быть назначены на 11 сентября 2022 года»).

В решении о применении дистанционного электронного голосования определяются условия его применения, сроки и используемые государственные информационные системы. На федеральных выборах эти вопросы урегу-

лированы в Постановлении ЦИК России от 08.06.2022 № 86/716-8 «О Порядке дистанционного электронного голосования с использованием федеральных государственных информационных систем».

Используемые в дистанционном электронном голосовании информационные системы должны в обязательном порядке пройти сертификацию и проверку, в том числе, на соответствие Постановлению ЦИК России от 08.06.2022 № 86/715-8 «О Требованиях к проведению дистанционного электронного голосования». Наряду с иными информационными системами, в обязательном порядке используется Государственная автоматизированная система Российской Федерации «Выборы».

Главными требованиями при проведении дистанционного электронного голосования являются:

- 1) обеспечение возможности электронного голосования;
- 2) формирование данных об итогах такого голосования с учетом неизменности сохраняемых результатов волеизъявления избирателя;
- 3) соблюдение тайны голосования и невозможность установления связи между персональными данными избирателя и результатом его волеизъявления.

Для обеспечения проведения дистанционного электронного голосования ЦИК РФ или комиссия субъекта Российской Федерации по согласованию с ЦИК России могут сформировать одну или несколько территориальных комиссий дистанционного электронного голосования (ТИК ДЭГ). Если такая комиссия не создается, то вопросами электронного голосования занимаются обычные избирательные комиссии.

Как правило, для участия в дистанционном электронном голосовании избирателю необходимо подать заявление. Список таких граждан по каждому избирательному округу составляется в электронном виде не позднее чем за 1 день до дня голосования (первого дня голосования). В некоторых случаях участие в электронном дистанционном голосовании может проходить и без

подачи заявления. Однако во всех случаях, избиратель исключается из обычного списка избирателей на соответствующем избирательном участке. Придя на него в день голосования он не может получить «бумажный» избирательный бюллетень. Однако, ему должна быть предоставлена возможность принять участие в дистанционном электронном голосовании в помещении для голосования избирательного участка или ином помещении, оборудованном для дистанционного электронного голосования, определенном для этого. Сведения о таких помещениях размещаются на сайте соответствующей избирательной комиссии субъекта Российской Федерации в сети Интернет не позднее чем за 10 дней до дня голосования.

Электронные избирательные бюллетени формируются в соответствии с порядком дистанционного электронного голосования на основании форм и текстов бюллетеней, утвержденных соответствующими избирательными комиссиями. Отображение электронного бюллетеня производится на экране технического устройства (персонального компьютера, планшетного компьютера, смартфона или другого технического устройства) с учетом его технических характеристик.

Для участия в дистанционном электронном голосовании избиратель обращается на специальный портал в сети Интернет, в том числе с использованием специального мобильного приложения, проходя процедуры аутентификации и идентификации, а также подтверждения личности. Только после этого он получает доступ к голосованию.

В отличие от обычного («бумажного») голосования, когда избиратель может в случае ошибки попросить члена избирательной комиссии выдать ему новый бюллетень взамен испорченного, электронное дистанционное голосование такую возможность не предоставляет. Сделанный избирателем выбор является окончательным и изменению (повторному волеизъявлению) не подлежит.

Результаты электронного голосования по мере их формирования незамедлительно зашифровываются и сохраняются в зашифрованном виде в цепочке блоков информации в соответствующей базе данных. Зашифрование результатов волеизъявления производится с использованием ключа зашифрования, который не позволяет расшифровать результаты волеизъявления. Лишь после завершения голосования расшифрование результатов производится с использованием ключа расшифрования.

Итоги дистанционного электронного голосования устанавливаются по его завершении и отражаются в протоколе ТИК ДЭГ об итогах дистанционного электронного голосования. После расшифрования результатов электронного волеизъявления председатель ТИК ДЭГ формирует в электронном виде протокол ТИК ДЭГ об итогах такого голосования. Протокол подписывается электронной подписью каждым присутствующим членом ТИК ДЭГ и размещается на портале наблюдения в сети Интернет.

Данные об итогах дистанционного электронного голосования по соответствующему округу (территории) передаются с использованием информационно-телекоммуникационных каналов связи ГАС «Выборы» в избирательную комиссию, определяющую результаты соответствующих выборов (устанавливающую итоги голосования на соответствующей территории).

В избирательной комиссии, определяющей результаты соответствующих выборов (устанавливающей итоги голосования на соответствующей территории), данные об итогах дистанционного электронного голосования по соответствующему округу (территории) распечатываются, подписываются председателем, секретарем комиссии и вводятся в ГАС «Выборы».

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 (ред. от 14.07.2021) была утверждена Инструкция о порядке использования технических средств подсчета голосов избирателей, участников референдума – комплексов обработки избирательных бюллетеней 2010 при голосовании на выборах и референдумах, проводимых в Российской Федерации².

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.

Другое принципиальное отличие КОИБ-2010 от предшественника КОИБ-2003 – **автономный блок питания**, который обеспечивает работу комплекса в моменты перебоев с электричеством.

¹ Вестник Центризбиркома РФ. 2011. № 13.

² Вестник Центризбиркома РФ. 2011. № 10.



Рисунок 8 – КОИБ-2003



Рисунок 9 – КОИБ-2010

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 расправленном 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.

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). К первому экземпляру протокола об итогах голосования приобщаются особые мнения членов участковой комиссии с правом решающего голоса, а также поступившие в эту комиссию в день голосования и до окончания подсчета голосов избирателей жалобы (заявления) на нарушения закона, на основании которого проводятся выборы, принятые

¹ Вестник ЦИК России. 2014. № 2.

по указанным жалобам (заявлениям) решения участковой комиссии и составленные участковой комиссией акты и реестры.

Второй экземпляр протокола об итогах голосования предоставляется для ознакомления наблюдателям, иным лицам, которые вправе присутствовать при подсчете голосов, а его заверенная копия вывешивается для всеобщего ознакомления в месте, установленном участковой комиссией. Если протокол составлен в электронном виде, его второй экземпляр изготавливается путем распечатки протокола на бумажном носителе и подписывается всеми членами участковой комиссии с правом решающего голоса, присутствовавшими при установлении итогов голосования и составлении протокола. Вторым экземпляром протокола вместе с предусмотренной законом избирательной документацией, включая бюллетени, а также печать участковой комиссии передается в вышестоящую комиссию для хранения.

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. 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 % 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 пять и более процентов голосов избирателей, подано в совокупности 50 и менее процентов 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 %.

Законодатель фиксирует и такой случай, когда за один федеральный список кандидатов подано более 50 % голосов избирателей, а остальные списки кандидатов получили менее 5 % 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 % 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.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ:

1. Перечислите обязательные требования, которые предъявляются к помещению для голосования.

2. Определите, какая информация включается в избирательный бюллетень.

3. Опишите, в каком порядке должно проходить голосование избирателей в помещении для голосования участковой избирательной комиссии.

4. Какие механизмы обеспечения реализации активного избирательного права предусмотрены законодательством для граждан, которые не могут проголосовать по месту своего жительства?

5. Какие условия должны быть соблюдены, чтобы избиратель смог проголосовать по почте?

6. Укажите, какие требования должны быть соблюдены и в каком порядке проводится дистанционное электронное голосование?

7. Опишите, в каком порядке проходит голосование с использованием комплексов обработки избирательных бюллетеней.

8. В чем заключается разница между первым и вторым экземпляром протокола об итогах голосования?

9. В каких случаях выборы признаются недействительными, а в каких несостоявшимися?

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.

¹ См., напр.: 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; Мاستюков Н. Ю. Ответственность как способ защиты избирательных прав граждан // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 6; Байдина О. Ю. Полномочия прокурора по защите избирательных прав граждан в административном судопроизводстве // Законность. 2017. № 4; Бурашникова Н. А. Механизм судебной защиты избирательных прав в российском административном судопроизводстве // Судья. 2018. № 1; и др.

Под защитой избирательных прав граждан Российской Федерации следует понимать совокупность мер, направленных на обеспечение практической 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 фор-

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.

мам проявления недобросовестности в ходе реализации избирательных прав. Зачастую субъекты избирательного процесса сознательно идут на совершение 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

¹ 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: 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; Макарецев А. А. Принцип пропорциональности в судебных решениях по избирательным спорам как адекватная форма защиты активного и пассивного избирательного права // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 6; Ковтун О. А., Терещенко Н. Д. Судебная практика рассмотрения избирательных споров в Краснодарском крае // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 1.

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, скептическое 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 от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (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 правоотношений.

КАС РФ исключил из сферы действия гражданского процессуального законодательства регулирование процесса рассмотрения и разрешения дел о защи-

те избирательных прав и права на участие в референдуме. Так, в Гражданском процессуальном кодексе Российской Федерации с 2015 года утратил силу подраздел III раздела II, 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 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. Однако Конституция Российской Федерации в ст. 79 закрепляет положение, согласно которому решения межгосударственных органов, принятые на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации, не подлежат исполнению в Российской Федерации. Так, например, Постановлением Конституционного Суда РФ от 19 апреля 2016 г. № 12-П признано невозможным исполнение постановления Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 года по делу «Анчугов и Гладков против России» (жалобы № 11157/04 и № 15162/05), принятого на основании положений статьи 3 «Право на свободные выборы» Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод в их истолковании Европейским Судом по правам человека, – в части мер общего характера, предполагающих внесение изменений в российское законодательство (и тем самым изменение основанной на нем судебной практики), которые позволяли бы ограничивать в избирательных правах не всех осужденных, отбывающих наказание в местах лишения свободы по приговору суда².

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.

² См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 19 апреля 2016 г. № 12-П «По делу о разрешении вопроса о возможности исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации постановления Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 года по делу «Анчугов и Гладков против России» в связи с запросом Министерства юстиции Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 17. Ст. 2480.

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, 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...».

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.

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 Федерации². М. К. Треушников обращает внимание, что досудебный порядок защиты изби-

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.

² Ионов И. А. Защита избирательных прав граждан избирательными комиссиями // *Государственная власть и местное самоуправление*. 2010. № 2. С. 11.

рательных прав имеет профилактическое и предупредительное воздействие по отношению к правосудию¹.

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 субъекта².

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 референду-

¹ Треушников М. К. Судебная защита избирательных прав // Журнал российского права. 2000. № 3. С. 12–22.

² Доронина О. Н., Акчуриин А. Р. Совершенствование механизмов защиты избирательных прав граждан в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 4. С. 15–19.

ме, 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, участ-

ников 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.

Обобщение практики рассмотрения избирательными комиссиями жалоб на нарушения избирательных прав позволяет сделать вывод о том, что в деятельности комиссий используются довольно удачные механизмы и процедуры разрешения избирательных споров:

- создание специальных рабочих групп¹;
- 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;

¹ См., напр.: Постановление ЦИК России от 7 августа 2020 г. № 263/1945-7 «О Рабочей группе по предварительному рассмотрению жалоб (заявлений) на решения и действия (бездействие) избирательных комиссий, комиссий референдума и их должностных лиц, нарушающие избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Вестник ЦИК России. 2020. № 7.

- 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 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 правоотноше-

¹ Бабаян С. С. Указ. соч. С. 106.

ний 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. 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, а по жалобам на решение комиссии об отказе в регистрации кандидата (списка кандидатов), инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума, об отказе в заверении списка кандидатов, списка кандидатов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам, – не позднее чем в семидневный срок.

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 Верзилина И. Г. К вопросу о содержании понятия «избирательная комиссия» // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 9. С. 56.

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 законами и федеральными законами отнесена к компетенции Конституционного Суда 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 должностных лиц, нарушающие избирательные права граждан и право граждан на участие в референдуме, могут быть обжалованы в суд. При этом, обращение

¹ 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 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.

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 органы 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 п. 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 ч. 1 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 Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, окружных избирательных комиссий по выборам в законодательные (предста-

¹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31 марта 2011 г. № 5 (ред. от 09.02.2012) «О практике рассмотрения судами дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2011. № 6.

вительные) 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 были предусмотрены правила подсудности (тогда еще действующими в ГПК РФ), 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 комиссий субъектов Российской Федерации, окружных избирательных комиссий

¹ См.: Бабанян С. С. Указ. соч. С. 119–120.

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 закрепленного 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. 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 Доронина О. Н., Акчурин А. Р. Указ. соч. С. 15 - 19.

² Федеральный конституционный закон от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ (ред. от 14.07.2022) «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 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. 9¹ 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. 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.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ:

1. Конституционно-правовые основы защиты избирательных прав граждан.
2. Административный порядок защиты избирательных прав граждан.
3. Судебный порядок защиты избирательных прав граждан.
4. Обжалование решений и действий (бездействия), нарушающих избирательные права граждан.
5. Основания аннулирования регистрации кандидата (списка кандидатов), отмены решения комиссии о регистрации кандидата (списка кандидатов), об отказе в регистрации кандидата (списка кандидатов), исключении кандидата из списка кандидатов, отмены регистрации кандидата (списка кандидатов).
6. Отмена решения об итогах голосования, о результатах выборов.
7. Сроки подачи и рассмотрения жалоб и заявлений.

¹ См.: Бабаян С. С. Указ. соч. С. 130-131.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативные правовые акты и иные официальные докуме

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020.

2. Конвенция о защите прав человека и основных свобод. Заключена в г. Риме 4 ноября 1950 г. (с изм. от 24.06.2013) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 2. Ст. 163.

3. 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.

4. 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.

5. 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.

6. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 14.07.2022) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1 (ч. I). Ст. 1.

7. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (ред. от 11.06.2022) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 10. Ст. 1391.

8. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (ред. от 14.07.2022) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 46. Ст. 4532.

9. Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ (ред. от 01.07.2021) «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 13. Ст. 1447.

10. Федеральный конституционный закон от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ (ред. от 14.07.2022) «О Верховном Суде Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 6. Ст. 550.

11. Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 28.06.2022) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.

12. Федеральный закон от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ (ред. от 28.06.2022) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 2. Ст. 171.

13. Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ (ред. от 28.06.2022) «О выборах Президента Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 2. Ст. 171.

14. Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 20-ФЗ (ред. от 14.03.2022) «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 2. Ст. 172.

15. 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.

16. Федеральный закон от 27.07.2006 г. №149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 31. Ст. 3448

17. Указ Президента РФ от 30.05.1997 № 535 «Об обеспечении избирательных прав военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, федеральных органов налоговой полиции и работников органов прокуратуры Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 1997, № 22, ст. 2572.

18. Указ Президента РФ от 28.02.1995 № 228 «О Федеральной целевой программе повышения правовой культуры избирателей и организаторов выборов в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, № 10, ст. 862.

19. Указ Президента Российской Федерации от 6 июня 2013 г. № 546 (ред. от 09.05.2022) «О проверке достоверности сведений об имуществе и обязательствах имущественного характера за пределами территории Российской Федерации, о расходах по каждой сделке по приобретению объектов недвижимости, транспортных средств, ценных бумаг (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), цифровых финансовых активов, цифровой валюты, представляемых кандидатами на выборах в органы государственной власти, выборах глав муниципальных районов, глав муниципальных округов и глав городских округов, а также политическими партиями в связи с внесением Президенту Российской Федерации предложений о кандидатурах на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 23. Ст. 2892.

20. Постановление ЦИК России от 7 августа 2020 г. № 263/1945-7 «О Рабочей группе по предварительному рассмотрению жалоб (заявлений) на решения и действия (бездействие) избирательных комиссий, комиссий референдума и их должностных лиц, нарушающие избирательные права и право

на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Вестник ЦИК России. 2020. № 7.

21. Постановление ЦИК России от 1 июня 2004 г. «О программе исследований в области совершенствования законодательства о выборах и референдумах в Российской Федерации и оказании научно-методической помощи участникам избирательного процесса на 2004–2006 годы». // Вестник ЦИК РФ. 2004. № 10. С. 39–45.

22. Постановление ЦИК России от 4 июня 2020 г. № 251/1852-7 (ред. от 09.06.2021) «О Порядке сбора подписей избирателей с использованием федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» // Вестник ЦИК России. 2020. № 5.

23. Постановление ЦИК России от 20 октября 2021 г. № 67/493-8 «О списке политических партий, на которые распространяется действие пункта 3 статьи 351 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Вестник ЦИК России. 2021. № 21.

24. Постановление ЦИК России от 04 августа 2021 г. № 36/291-8 «О порядках 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 Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2021. № 15 (427).

25. Пункт 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-II // Вестник Центризбиркома РФ. 1997. № 9.

26. Закон Краснодарского края от 3 июля 2012 г. № 2519-КЗ (ред. от 09.12.2021) «О выборах главы администрации (губернатора) Краснодарского края» // Информационный бюллетень Законодательного Собрания Краснодарского края. 2012. № 56.

27. О выборах депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края: Закон Краснодарского края от 21 августа 2007 г. №1315-КЗ (в ред. от 29.04.2022) // Кубанские новости. 2007. 22 августа; www.consultant.ru/regbase.

28. Закон Тюменской области от 3 июня 2003 г. № 139 «Избирательный кодекс (Закон) Тюменской области. URL: <http://base.consultant.ru/regbase>.

29. Закон Краснодарского края от 26.12.2005 № 966-КЗ «О муниципальных выборах в Краснодарском крае» // СПС «КонсультантПлюс».

30. 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.

31. Указание Банка России от 5 мая 2016 г. № 4012-У (ред. от 25.12.2017) «О порядке получения кредитными организациями, держателями реестра и депозитариями от Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, избирательных комиссий субъектов Российской Федерации запросов о предоставлении сведений о счетах, вкладах, ценных бумагах кандидатов в депутаты или на иные выборные должности, их супругов и несовершеннолетних детей, а также порядке и сроках направления кредитными организациями, держателями реестра и депозитариями ответов на соответствующие запросы» // Вестник Банка России. 2016. № 62.

Судебная практика

1. Постановление Конституционного Суда РФ от 19 апреля 2016 г. № 12-П «По делу о разрешении вопроса о возможности исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации постановления Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 года по делу «Анчугов и Гладков против России» в связи с запросом Министерства юстиции Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 17. Ст. 2480.

2. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24.11.1995 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. N 48. Ст. 4692

3. 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.

4. Постановление Конституционного Суда РФ от 11.06.2003 N 10-П "По делу о проверке конституционности Федерального конституционного закона "О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон "О референдуме Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации.2003. № 25. Ст. 2564.

5. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16.06.2006 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 обла-

сти» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 27. Ст. 2970.

6. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30.10.2003 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» Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 44. Ст. 4358.

7. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31 марта 2011 г. № 5 (ред. от 09.02.2012) «О практике рассмотрения судами дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2011. № 6.

8. Определение Верховного Суда РФ от 30 июня 2004 № 60-Г04-9 // СПС «КонсультантПлюс».

9. См.: Определение Верховного Суда РФ от 25 октября 2006 г. № 92-Г06-13. // СПС «КонсультантПлюс».

Монографии, исследования, статьи

1. Авакьян С.А. Конституционная реформа 2020 года и российский парламентаризм: реальность, решения, ожидания // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2020. N 3.

2. Алексеев Р.А., Абрамов А.В. Проблемы и перспективы применения электронного голосования и технологии избирательного блокчейна в России и за рубежом // Гражданин. Выборы. Власть. 2020. No 1.

3. Андриченко Л.В и др. Конституция Российской Федерации: от образа будущего к реальности (к 20-летию Основного Закона России):// монография. М.: Юриспруденция. 2013
4. Архипов С. И. Субъект права в центре правовой системы // Государство и право. 2005. № 7. С. 13.
5. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации.// М., 2010. С. 359.
6. Байдина О.Ю. Полномочия прокурора по защите избирательных прав граждан в административном судопроизводстве // Законность. 2017. № 4
7. Берлявский Л.Г., Махова А.В. Система принципов российского избирательного права // Юридическая техника. 2020. No 14.
8. Берлявский Л.Г., Махова А.В. Метод экспертных оценок в избирательном праве (на примере анализа проекта кодекса о выборах и референдумах Российской Федерации) // Юридическая техника. 2022. No 16.
9. Биктагиров Р. Т. Российский избирательный процесс как вид юридического процесса // Избирательное право. 2012. № 2 (18). С. 7
10. Биктагиров Р.Т. Избирательный процесс как вид юридического процесса: теоретические проблемы становления // Гражданин. Выборы. Власть. 2020. No 1 (15).
11. Борисенко Н.С., Савченко М.С. Нарушение порядка сбора подписей избирателей как основание отказа в регистрации кандидата. В сборнике: Научное обеспечение агропромышленного комплекса. // Сборник статей по материалам 77-й научно-практической конференции студентов по итогам НИР за 2021 год: 3-х частях. Краснодар, 2022. С. 58-60.
12. Борисов И.Б., Головин А.Г., Игнатов А.В. Выборов мире: агитация в сети Интернет / под общ. ред. И.Б. Борисова. М., 2017.
13. Бурашникова Н.А. Механизм судебной защиты избирательных прав в российском административном судопроизводстве // Судья. 2018. № 1.

14. Былинкина Е.В. Понятие и виды электронного голосования в России и за рубежом: сравнительно-правовой анализ // Российское право: образование, практика, наука. 2021. № 5.

15. Верзилина И. Г. К вопросу о содержании понятия «избирательная комиссия» // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 9.

16. 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.

17. Головин, А.Г. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: курс лекций. М.: Юр.Норма, НИЦ ИНФРА-М, 2016

18. 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.

19. Дубровина Я.Ю. Развитие законодательства России по защите избирательных прав: история и современность // Гражданин. Выборы. Власть. 2022. № 1.

20. Доронина О.Н., Акчурин А.Р. Совершенствование механизмов защиты избирательных прав граждан в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 4.

21. Дроздова В.Г. Институт досрочного голосования по уважительной причине в Российской Федерации: особенности правового регулирования // Избирательное право. 2019. № 1.

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

23. Егорова А.В. Институт наблюдателей на выборах как фактор легитимации власти в современной России // Управленческое консультирование. 2019. № 5 (125).

24. Ермошин П.Ю. Правовой статус Центральной избирательной комиссии Российской Федерации: монография / Казань: Бук, 2020. – 202 с.

25. 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.

26. 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.

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

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

29. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: учебник для вузов / отв. ред. А. А. Вешняков. М.: Издательство Норма, 2003. С. 279, 298–299.

30. Избирательное право : учеб. пособие / Ким С.В. : Издательство Юрайт, 2021. С. 175-177

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

32. Избирательное право Российской Федерации научн. статья / Сапагова К.В.: теория права и межгосударственных отношений : т.- 2, №8 (20), 2021. С. 189-191.

33. Ионов И.А. Защита избирательных прав граждан избирательными комиссиями // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 2.
34. Клейменов М.П. Общественная опасность и наказуемость электронных преступлений // Вестник ОмГУ. Серия. Право. 2018. No 3 (56).
35. Ковтун О.А., Терещенко Н.Д. Судебная практика рассмотрения избирательных споров в Краснодарском крае // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 1.
36. 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.
37. Концепция создания Цифровой платформы реализации основных гарантий избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации – URL: <http://www.cikrf.ru/news/cec/48465/>
38. Козлова, Е.И. Конституционное право России: учебник / Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин. — 5-е изд. — М.: Проспект, 2016.
39. Кондращенко Д.А. Конституционно-правовое регулирование использования информационных технологий в избирательном процессе российской федерации: проблемы и перспективы развития. // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия Экономика. Управление. Право, 21 (2), 215-222.
40. Котикова Д.В. К проблеме правового регулирования дистанционного электронного голосования // Вестник Санкт-Петербургского университета востоковедение и африканистика. 2020. Т. 12. Вып. 4.
41. Князев С. Д. Избирательный процесс: понятие, особенности и структура // Правоведение. 2001. № 3. С. 48–49.
42. Лихолатов Г.С., Савченко М.С. Конституционно-правовой статус международных наблюдателей на выборах. // В сборнике: Научное обеспечение агропромышленного комплекса. Сборник статей по материалам 76-й

научно-практической конференции студентов по итогам НИР за 2020 год. В 3-х частях. Отв. за выпуск А.Г. Коцаев. Краснодар, 2021. С. 292-295.

43. Лаврищева О.А. Характеристика преступлений против избирательных прав граждан // Государственная служба и кадры. 2021. No 3.

44. Мархгейм М.В., Никонова Л.И. Предвыборная агитация в сети Интернет: версии доктрины и динамизм практики // Научные ведомости Белгородского гос. ун-та. Сер.Философия. Социология. Право. Т. 43. 2018 № 3 С. 534.

45. Макарецев А.А. Принцип пропорциональности в судебных решениях по избирательным спорам как адекватная форма защиты активного и пассивного избирательного права // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 6.

46. 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).

47. Мастюков Н.Ю. Ответственность как способ защиты избирательных прав граждан // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 6.

48. Митюшев Д.И. Проблемные вопросы правовой регламентации досрочного голосования отдельных групп избирателей в труднодоступных и отдельных местностях // Избирательное законодательство и практика. 2019. No 1.

49. Мячин Д.А., Лукин В.Н., Минкин Д.Ю. Информационные технологии в избирательном процессе: управление системой подсчета голосов с помощью распределенного реестра данных // Научно-аналитический журнал Вестник Санкт-Петербургского университета Государственной противопожарной службы МЧС России. 2019. No 4.

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

51. О развитии и совершенствовании законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах. Доклад Центральной избирательной комиссии Российской Федерации // Вестник ЦИК РФ. 2000. № 21. С. 47–90.

52. О некоторых аспектах эволюции избирательного права в России : научн. статья / Ильин А.Б., Юрчук В.С. : Вестник московского университета им. С.Ю. Витте. серия 2: юридические науки : № 2(32) , 2022. С. 7-8.

53. Омаров М.М. Реалии и перспективы многодневного голосования в РФ // Образование. наука. научные кадры. 2020. No 4.

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

55. Розенко С.В., Зольникова В.А. Проблемы совершенствования ответственности за нарушения избирательного законодательства в Российской Федерации // Гражданин. Выборы. Власть. 2021. No 2 (20).

56. Рулев М.С. Дистанционное электронное голосование: проблемы и перспективы развития в Российской Федерации // Выборы: теория и практика. 2020. No 1 (53).

57. Савченко, М.С. и др. Конституционное право: учебник. Краснодар: КубГАУ. 2020.

58. Савченко М.С., Опарин В.Н., Григорьева А.В. Проблемы правового регулирования многодневного голосования на выборах и референдумах // Власть Закона. 2022. № 1 (49). С. 102-111.

59. Савченко М.С., Опарин В.Н. Становление и развитие дистанционного электронного голосования на выборах в российской федерации. // Власть Закона. 2022. № 2 (50). С. 75-83.

60. Савченко М.С. Конституционно-правовая ответственность за нарушения избирательного законодательства // В сборнике: 30 лет юридической

науки КУБГАУ. Сборник научных трудов по материалам Всероссийской научно-практической конференции с международным участием. Под редакцией В.Д. Зеленского, отв. за выпуск С.А. Куемжиева, А.А. Тушев . Краснодар, 2021. С. 54-59.

61. Савченко М.С. Организация деятельности избирательных комиссий // Научно-технологическое обеспечение агропромышленного комплекса России: проблемы и решения. Сборник тезисов по материалам IV Национальной конференции / Отв. за выпуск А.Г. Коцаев. Краснодар : КубГАУ, 2019. С. 160.

62. Сбитнев В.С., Ладиков Я.С. Электронное голосование в Российской Федерации: проблемы и перспективы // Вопросы российской юстиции. 2020. № 6.

63. Синцов Г. В. О роли Верховного Суда Российской Федерации в рассмотрении дел о защите избирательных прав граждан Российской Федерации // Российский судья. 2014. № 5.

64. Соболева А.К. Толкование права на судебную защиту в контексте избирательного законодательства: последнее слово за Конституционным Судом // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 7.

65. Треушников М.К. Судебная защита избирательных прав // Журнал российского права. 2000. № 3.

66. 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.

67. Турищева Н.Ю. Агитация в сети Интернет: в поисках характеристик новой среды // Государство и право. 2020. №9. С. 57.

68. Турищева Н.Ю. Активное избирательное право: развитие форм реализации // Журнал российского права. 2021. Т. 25. No 6.

69. Турищева Н.Ю. Императивность и диспозитивность избирательного процесса в контексте ценностного подхода реализации избирательных прав // Государство и право. 2021. No 10.

70. Федоров В.И., Ежов Д.А. Эволюция электронного голосования в России: проблемы классификации и периодизации // Вестник Московского государственного областного университета (электронный журнал). 2021. No 1.

71. Фоков А.П. Защита избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации // Российский судья. 2011. № 7.

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

73. Чехарина В.И. О специфике организации и проведения выборов во время пандемии COVID 19 (некоторые вопросы) // Политика и общество. 2020. No 4

74. Чухвичёв Д.В. Перспективы кодификации в современном российском законодательстве // Гражданин и право. 2009. № 3.

75. Шапиев С.М. Криминальные условия и формы воспрепятствования осуществлению избирательных прав граждан // Гражданин. Выборы. Власть. 2019. No 4 (14).

76. Шершеневич, Г.Ф. Общая теория права. М.: Изд. Бр. Башмаковых, 1911.

77. Шевченко Е.А. Становление и развитие партийно-политической системы, партийная динамика на выборах // Вестн. Центр. избират. комис. Российской Федерации. 2018. Спец. вып.: 25 лет избирательной системе Российской Федерации. 1993–2018.

78. Юсубов Э.С., Сизов П.Н. О необходимости принятия Избирательного кодекса России // Конституционное и муниципальное право. 2019. No 4.

79. Якимова Е.М., Сошин А.А., Слободчикова С.Н. Некоторые проблемы разграничения преступлений и административных правонарушений,

посягающих на избирательный права граждан // Избирательное право. 2019. No 1 (39).

Диссертации и авторефераты диссертации

1. Бабанян С.С. Судебная защита как конституционная гарантия избирательных прав граждан в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Пенза, 2016.

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

3. Израелян В.Б. Особенности судебной защиты избирательных прав граждан в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук/ - М. - 2004.

4. Серков П. П. Административная ответственность: проблемы и пути совершенствования : автореф. дис. ... д-р юр. наук/ - М.– 2010. – 45 с.

5. Штурнева М. В. Конституционно – правовая ответственность за подкуп избирателей в Российской Федерации : авто.реф дис. ...канд.юр. наук / М. В. Штурнева. – М., 2010. – 29 С.

Интернет-ресурсы

1. Официальное сетевое издание Центральной избирательной комиссии Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.vestnik.cikrf.ru>.

2. Риа Новости [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www/ria.ru>.

3. РосПравосудие [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.rospravosudie.com>.

4. Центральная избирательная комиссия [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.cikrf.ru>.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА 1. ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО И ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА..	4
1.1 Понятие избирательного права.....	4
1.2 Принципы избирательного права.....	10
1.3 Избирательная система: понятие и виды.....	20
ГЛАВА 2. ИСТОЧНИКИ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА.....	28
2.1 Понятие и система источников избирательного права Российской Федерации.....	28
2.2 Федеральное избирательное законодательство.....	32
2.3 Избирательное законодательство субъектов Российской Федерации.....	41
2.4 Подзаконные акты как источники избирательного права.....	44
ГЛАВА 3. ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС.....	48
3.1 Избирательный процесс: различные подходы к определению, понятие и особенности.....	48
3.2 Стадии избирательного процесса: понятие, признаки, структура и классификация.....	54
3.3 Назначение выборов.....	59
3.4 Регистрация (учет) избирателей, составление списков избирателей.....	64
ГЛАВА 4. ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ОКРУГА И ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ УЧАСТКИ.....	77
4.1 Избирательные округа: понятие, виды, требования к ним, порядок образования.....	77
4.2 Избирательные участки: понятие, требования к ним, порядок образования.....	85
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.....	105
ГЛАВА 6. ВЫДВИЖЕНИЕ И РЕГИСТРАЦИЯ КАНДИДАТОВ, СПИСКОВ КАНДИДАТОВ.....	107
6.1 Порядок выдвижения кандидатов.....	107
6.2 Порядок регистрации кандидатов.....	118
ГЛАВА 7. ИНФОРМИРОВАНИЕ ИЗБИРАТЕЛЕЙ И ПРЕДВЫБОРНАЯ АГИТАЦИЯ.....	136
7.1 Информирование избирателей и предвыборная агитация как содержание и информационного обеспечения выборов.....	136

7.2 Понятие, принципы и субъекты информирования избирателей.....	139
7.3 Понятие, субъекты и методы предвыборной агитации.....	147
7.4 Проведение предвыборной агитации через средства массовой информации.....	151
7.5 Проведение предвыборной агитации посредством агитационных публичных мероприятий, выпуска и распространения агитационных материалов.....	157
ГЛАВА 8. ФИНАНСОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ВЫБОРОВ.....	163
8.1 Понятие и виды финансирования выборов.....	163
8.2 Финансовое обеспечение подготовки и проведения выборов.....	167
8.3 Формирование избирательных фондов.....	173
8.4 Расходование средств избирательных фондов.....	177
ГЛАВА 9. ГОЛОСОВАНИЕ И ОПРЕДЕЛЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ ВЫБОРОВ.....	183
9.1 Организация и порядок проведения голосования избирателей в помещении участковой комиссии.....	183
9.2 Особенности отдельных форм голосования.....	193
9.3 Установление итогов голосования и определение результатов выборов.....	201
ГЛАВА 10. ЗАЩИТА ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН.....	208
10.1 Конституционно-правовые основы защиты избирательных прав граждан.....	208
10.2 Административный порядок защиты избирательных прав граждан.....	214
10.3 Судебный порядок защиты избирательных прав граждан.....	221
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ.....	234

Учебное издание

Савченко Марина Станиславовна,
Безуглов Сергей Вячеславович,
Опарин Виталий Николаевич и др.

**ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО
И ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Учебник

В авторской редакции

Макет обложки – Н. П. Лиханская

Подписано в печать 20 10 2022. Формат 60 × 84 ¹/₁₆

Усл. печ. л. – 15,0. Уч.-изд. л. – 10,9.

Тираж 500 экз. Заказ № 343 – 70 экз.

Типография Кубанского государственного
аграрного университета.

350044, г. Краснодар, ул. Калинина, 13