

МИНИСТЕРСТВО СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего профессионального образования
«КУБАНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
АГРАРНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО И ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Учебное пособие

Под общей редакцией М. С. Савченко

Краснодар
КубГАУ
2015

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

Рецензенты:

А. А. Тушев – член избирательной комиссии
Краснодарского края, д-р юр. наук, профессор;
Л. П. Рассказов – заведующий кафедрой теории
и истории государства и права Кубанского государственного
аграрного университета, д-р юр. наук, профессор

Коллектив авторов:

М. С. Савченко (темы 1 и 7), Е. С. Бутурлина (тема 2),
Т. Ю. Дьякова (темы 3, 4 в. 1; 9, 10 в. 1, 2), В. Л. Рассказов (тема 4 в. 2),
А. В. Красницкая (темы 5, 6, 10 в. 3), С. В. Безуглов (тема 8)

**ИЗ2 Избирательное право и избирательный процесс в
Российской Федерации** : учеб. пособие / М. С. Савченко,
Т. Ю. Дьякова [и др.] ; под общ. ред. М. С. Савченко. –
Краснодар : КубГАУ, 2015. – 159 с.

ISBN 978-5-94672-951-2

На основе достижений современной юридической науки, новейшего избирательного законодательства и правоприменительной практики раскрываются основные положения теории избирательного права и избирательного процесса, вопросы правового регулирования организации и проведения выборов.

Предназначено для обучающихся на юридическом и неюридических факультетах КубГАУ и в других вузах, для всех интересующихся вопросами избирательного права и процесса.

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

ISBN 978-5-94672-951-2

© ФГБОУ ВПО «Кубанский
государственный аграрный
университет», 2015

ВВЕДЕНИЕ

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

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

Последние изменения избирательного законодательства, в частности, связанные с возвратом выборов высших должност-

ных лиц субъектов РФ; введением новых избирательных цензов для кандидатов; новым подходом к образованию избирательных округов и избирательных участков; с уточнением (уходом от дублирования) перечня представляемых документов для заверения списков кандидатов и для их регистрации; реформированием института сбора подписей и т. д., свидетельствуют о дальнейшей демократизации избирательного права и процесса.

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

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

ТЕМА 1. ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО И ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА

1.1 Понятие избирательного права

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

Понятие «избирательное право» используется в объективном и субъективном смысле.

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

Избирательное право, как совокупность конституционно-правовых норм, является подотраслью конституционного права. Оно включает ряд институтов, регулирующих различные виды выборов, их стадии и правовой статус всех их участников.

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

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

Избирательное право в субъективном значении подразделяется на активное и пассивное.

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

Активное избирательное право российский гражданин имеет с 18-летнего возраста, когда он, согласно ст. 60 Конституции РФ, может самостоятельно осуществлять все права и обязанности, а также при отсутствии обстоятельств, которые исключают в соответствии с ч. 3 ст. 32 Конституции РФ уча-

ствие граждан в выборах (недееспособность, нахождение в местах лишения свободы по приговору суда). При выборах в органы местного самоуправления активное избирательное право предоставляется также иностранным гражданам на условиях международных договоров и соглашений.

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

Пассивное избирательное право для депутата Государственной Думы наступает с 21 года (ч. 1 ст. 97 Конституции РФ), для кандидата на пост Президента РФ – по достижении 35 лет при условии постоянного проживания в Российской Федерации не менее 10 лет (ч. 2 ст. 81 Конституции РФ), для кандидата на должность высшего должностного лица субъекта РФ – по достижении 30 лет. На выборах депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ и выборного должностного лица местного самоуправления минимальный возраст кандидата не может превышать 21 года (п. 8 ст. 4)¹. Установление повышенного возрастного ценза для пассивного избирательного права обосновывается необходимостью наличия жизненного опыта и навыков в решении проблем.

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

¹ Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (ред. от 06.04.2015) // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253; 2015. № 14. Ст. 2015.

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

1.2 Принципы избирательного права

Принципы избирательного права – это основополагающие начала, правила-требования, являющиеся основой правового регулирования избирательных отношений, главным содержанием избирательного права, служащие критерием законности и правомерности действий всех участников избирательных правоотношений

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

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

Право избирать и быть избранным не зависит от каких-либо социальных факторов. Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» определяет, что гражданин может избирать и быть избранным независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств (п. 2 ст. 4)¹.

¹ СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253; 2015. № 14. Ст. 2015.

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

Равное избирательное право предполагает:

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

– равный вес голосов избирателей означает, что ни один избиратель не имеет каких-либо преимуществ перед другим избирателем. Это обеспечивается образованием примерно равных по численности избирателей избирательных округов;

– равенство возможностей избирателей по участию в избирательных действиях.

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

3. Принцип прямого избирательного права означает, что выборные лица избираются непосредственно населением (ст. 6), т. е. избиратели голосуют на выборах за или против кандидатов. Каждый избиратель голосует лично, голосование за других избирателей не допускается. В России голосование может быть только очным (непосредственным), когда сам избиратель является к месту голосования, тогда как в ряде зарубежных стран (например, Великобритании, Германии, Дании) оно может быть заочным, когда волю избирателя реализуют по его поручению другие лица, а также разрешено голосовать по почте или доверенности.

4. Принцип тайного голосования на выборах (ст. 7) означает исключение возможности контроля за волеизъявлением избирателей. С целью обеспечения тайны голосования избирателю предоставляется возможность использования закрытой специально оборудованной кабины для заполнения избирательного бюллетеня. Бюллетень опускается в опеча-

танный ящик для голосования либо в технические средства подсчета голосов при их использовании лично избирателем.

Кроме того, принцип тайного голосования обеспечивается положением о недопустимости нумерации избирательных бюллетеней (п. 2 ст. 63).

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

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

6. Принципы обязательности и периодичности выборов (ст. 8, 9). Принцип обязательности означает, что государственные и муниципальные органы, наделенные полномочиями в сфере принятия решений об их проведении в установленные законодательством сроки, не вправе уклоняться от принятия такого решения, отменять назначенные выборы или переносить их. Обеспечивается наличием в Конституции России и законодательстве РФ норм о полномочиях органов и должностных лиц назначать выборы; определением сроков назначения и проведения выборов. В случаях, если уполномо-

ченный на то орган или должностное лицо либо соответствующая избирательная комиссия не назначили в установленный срок выборы органов или депутатов, а также если соответствующая избирательная комиссия отсутствует и не может быть сформирована в установленном законодательством порядке, избиратели имеют право обратиться с заявлением в соответствующий суд общей юрисдикции о назначении предусмотренных законом выборов.

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

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

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

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

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

1. Возрастной ценз – законодательное установление возрастных ограничений для получения активного и пассивного избирательного права. Граждане вправе реализовывать свое

активное избирательное право с 18 лет, т. е. с возраста, когда наступает общая дееспособность. Возрастной ценз пассивного избирательного права устанавливается Конституцией РФ, федеральными законами и зависит от вида органа и должности, на которую избирается гражданин.

2. Ценз гражданства – избирательными правами обладают только граждане РФ. Не имеют права быть избранными граждане РФ, имеющие гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина РФ на территории иностранного государства. Указанные граждане вправе быть избранными только в органы местного самоуправления, если это предусмотрено международным договором РФ.

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

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

5. Не имеют пассивного избирательного права граждане 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 за указанные преступления;

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

1.3 Избирательная система: понятие и виды

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

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

голосования»¹. ***Под избирательной системой в широком смысле понимается совокупность общественных отношений, возникающих в процессе формирования выборных органов власти.***

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

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

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

Выделяют следующие разновидности мажоритарной избирательной системы:

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

С 2016 года половина депутатов Государственной Думы будет избираться по мажоритарной системе, применяемой и до парламентских выборов 2007 года.

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

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

Эта система подсчета голосов используется на выборах Президента РФ, высших должностных лиц субъектов РФ и глав муниципальных образований в модификационном варианте – с перебаллотировкой. Если в первом туре никто из зарегистрированных кандидатов не набрал абсолютного большинства голосов, то проводится повторное голосование, в котором участвуют два кандидата, получившие наибольшее число голосов избирателей на первоначальных выборах. В этом случае уже будет применена мажоритарная избирательная система относительного большинства, и одному из двух кандидатов достаточно набрать большее число голосов, чем другой.

Пропорциональная избирательная система – это система, при которой распределение депутатских мест между партийными списками производится в зависимости от количества голосов, полученных каждым списком.

Списки выдвигаются политическими партиями. Избиратель, приходя на выборы, получает избирательный бюллетень, в котором перечислены все списки кандидатов, и голосует только за один из них. После голосования определяется избирательная квота. Для этого общее число голосов избирателей, принявших участие в выборах, делится на число депутатских мест. Далее на полученное число делится число голосов, собранных каждым партийным списком, 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, которое необходимо набрать на выборах партии для получения права участвовать в распределении мандатов в избираемом органе). Полученные такими партиями голоса распределяются пропорционально между партиями-победительницами.

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

При такой системе создаются мажоритарные избирательные округа и единый избирательный округ для голосования по партийным спискам кандидатов. Избиратель одновременно голосует за кандидата, который баллотируется в мажоритарном округе на персональной основе, и за список кандидатов от политической партии. Для осуществления процедуры голосования избиратель получает два бюллетеня: один – для голосования за конкретного кандидата по мажоритарному округу, другой – для голосования за политическую партию. Такая система в России применяется при избрании законодательных органов субъектов Федерации, представительных органов местного самоуправления, применялась на выборах в Государственную Думу первого – четвертого созывов (1993, 1995, 1999, 2003 гг.) и будет применяться на выборах в Государственную Думу с 2016 г.

ТЕМА 2. ИСТОЧНИКИ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА

2.1 Понятие и система источников избирательного права Российской Федерации

Говоря об «избирательном праве» в объективном смысле, можно определить этот термин, как *систему правовых норм, регулирующих порядок подготовки и проведения выборов*. Эти нормы содержатся в определенных нормативных правовых актах, составляющих источники избирательного права. Изучение и анализ источников избирательного права, содержащих нормы, которые закрепляют и регулируют отношения, складывающиеся в процессе подготовки и проведения выборов, имеет большое значение для понимания сущности и раскрытия содержания избирательного права и процесса. Прежде чем перейти к определению понятия и рассмотрению системы источников избирательного права, обратимся к теории права, согласно которой *источник права – это форма выражения правовых норм, а также форма придания правилам поведения юридически обязательного характера*. Посредством этого обычные правила поведения становятся правовыми нормами.

В юридической литературе встречаем различные определения понятия «источники права». Так, например, Л. П. Рассказов определяет *источники права как государственно-официальные способы выражения и закрепления норм права*¹. Источниками права являются различные способы выражения правотворческой деятельности государства. С помощью этих

¹ Рассказов Л. П. Теория государства и права: учебник для вузов. 4-е изд. М.: ИНФРА. 2013. С. 253.

способов воля законодателя становится обязательной для исполнения. Следует сказать, что наиболее распространенной формой источников права являются нормативные правовые акты. Говоря об источниках избирательного права, необходимо отметить, что именно через нормативные правовые акты уполномоченные органы государства устанавливают нормы права, которые рассчитаны на многократное применение при регулировании отношений, возникающих в процессе подготовки и проведения выборов различного уровня. Это обеспечивает стабильность данной сферы отношений, а в итоге должно способствовать достижению объективности результатов выборов.

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

Вопрос об источниках избирательного права в современной юридической литературе, как правило, увязывают с избирательным законодательством. Так, например, В. И. Наумов считает, что *источниками избирательного права является совокупность федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, актов руководителей исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам организации, проведения и определения результатов выборов, а также документы Центральной избирательной комиссии Российской Федерации*¹.

Исходя из этого, источники избирательного права можно определить как акты установленной формы, содержащие в себе избирательно-правовые нормы, изданные уполномоченным на то органом или должностным лицом, действующим на определенной территории, в определенное время и среди

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

определенного круга лиц, являющиеся элементом системы избирательного законодательства.

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

В систему источников избирательного права входят следующие составные части:

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

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

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

1. По уровню правового регулирования или по субъекту правотворчества:

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

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

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

Можно продолжить данную классификацию, используя другие критерии.

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

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

Характеризуя систему источников любой отрасли права или отдельного правового института, следует выделять две их группы. К первой группе относятся общепризнанные принципы и нормы международного права, а также международные договоры РФ, а, вторую группу составляют нормативные правовые акты национального законодательства.

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

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

2.2 Федеральное избирательное законодательство

Федеральное избирательное законодательство, закрепляя основные гарантии избирательных прав и свобод граждан, обеспечивает на всей территории Российской Федерации соблюдение единых демократических избирательных стандартов и их реализацию при проведении различных видов выборов. Характеристику данного вида источников избирательного права следует начать с Конституции РФ. Основной закон России занимает ведущее место среди источников права, так как имеет высшую юридическую силу, регулирует наиболее важные стороны общественной жизни и является базой для формирования всего законодательства. Необходимо отметить, что в Конституции РФ 1993 г. отсутствует специальная глава об избирательном праве и избирательной системе, как это было, например, в конституциях советского периода. Вместе с тем, нормы Конституции РФ закрепляют основные принципы избирательного права, которые затем конкретизируются и детализируются в федеральном избирательном законодательстве и в других источниках избирательного права.

Рассмотрим данные положения Конституции РФ более подробно.

Во-первых, Конституция РФ закрепляет в качестве одной из основ конституционного строя принцип народовластия, устанавливая, что высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы (ст. 3 Конституции РФ)¹.

¹ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ) <http://www.pravo.gov.ru>. 01.08.2014.

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

В-третьих, Конституция РФ определяет основные требования, предъявляемые к выборам Президента РФ и депутатов Государственной Думы. Но следует отметить, что только применительно к выборам Президента России закреплены принципы избирательного права (ч. 1 ст. 81). Конституция РФ устанавливает также требования, предъявляемые к гражданам, обладающим пассивным избирательным правом, т. е. к кандидатам в Президенты РФ и в депутаты Государственной Думы. Согласно ч. 2 ст. 81 Основного закона для кандидата в Президенты РФ установлен возрастной ценз – не моложе 35 лет и ценз оседлости – постоянное проживание в Российской Федерации не менее 10 лет. Согласно ч. 1 ст. 97 Конституции РФ депутатом Государственной Думы может быть избран гражданин РФ не моложе 21 года и имеющий право участвовать в выборах (в данном случае следует вспомнить положения ст. 32 Конституции РФ, о которых уже говорилось выше)¹.

¹ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ) <http://www.pravo.gov.ru>. 01.08.2014.

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

В-пятых, в самой Конституции РФ установлен механизм защиты конституционных норм, в том числе и норм, закрепляющих избирательные права граждан и гарантии их реализации.

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

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

совании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей¹.

Конституционный Суд РФ, являясь органом конституционного контроля, часто основывает свои выводы на принципах, закрепленных в этих международных правовых актах. Конституционный Суд РФ играет особую роль в правовой охране Конституции РФ и обеспечении ее соблюдения. В практике его деятельности затрагиваются вопросы содержания принципов избирательного права и механизмов их реализации, вопросы назначения выборов, выдвижения кандидатов, определения итогов голосования и другие, возникающие в ходе избирательного процесса. *Решения Конституционного Суда РФ также являются источниками российского избирательного права* и влияют как на правотворческую, так и на правоприменительную деятельность в данной сфере. Они оказывают существенное влияние на развитие избирательной системы и избирательного законодательства, а тем самым на развитие демократического процесса российской государственности.

В системе избирательного законодательства РФ, безусловно, центральное место занимает *Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»* (Далее – ФЗ «Об основных гарантиях...»)². Данный Закон является своеобразным «ядром» избирательного законодательства, его основополагающим актом. Он не только устанавливает и регулирует гарантии избирательных прав граждан, но и конкретизирует сами эти права. Кроме того, Закон содержит четко и логически выстроенную схему всех стадий избирательного процесса, раскрывает содержание каждой стадии, каждой избирательной процедуры, а

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

² СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253; 2015. № 14. Ст. 2015.

также закрепляет систему правовых средств, обеспечивающих соблюдение на каждой стадии принципов избирательного права и законных прав и интересов граждан.

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

В системе федерального избирательного законодательства следует выделить *федеральные законы о выборах в федеральные органы государственной власти*. Это Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»¹ и Федеральный закон от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации»². Основываясь на положениях Основного закона и ФЗ «Об основных гарантиях...», эти акты содержат нормы, детально регулирующие порядок подготовки и проведения соответствующих выборов, начиная со стадии назначения даты выборов и заканчивая регламентацией порядка обжалования нарушений избирательных прав граждан и привлечения к ответственности за нарушения законодательства о выборах.

Среди актов федерального избирательного законодательства отметим также Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления»³, который был принят с целью восполнения пробелов в регулировании порядка проведения муниципальных выборов.

¹ СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 171; 2014. № 49 (часть VI). Ст. 6928.

² <http://www.pravo.gov.ru>, 24.02.2014, <http://www.pravo.gov.ru> 25.11.2014.

³ СЗ РФ. 1996. № 49. Ст. 5497; 2014. № 23. Ст. 2.

Кроме того, к источникам избирательного права федерального уровня следует отнести Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹ и Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»². Данные нормативные правовые акты устанавливают не только основные принципы проведения выборов соответствующих органов и должностных лиц, но и регламентируют некоторые стороны самого избирательного процесса.

Вышеназванные законы являются источниками избирательного права и входят в систему избирательного законодательства. Предметом их регулирования являются избирательные отношения, т. е. общественные отношения, возникающие в процессе подготовки и проведения выборов. Но кроме этих законов при проведении выборов в органы государственной власти федерального и регионального уровня, а также и местного самоуправления должны применяться и другие федеральные законы, содержащие отдельные нормы избирательного права. Среди них следует назвать, например, Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях»³. Политическим партиям принадлежит важная роль в избирательном процессе. Именно они являются избирательными объединениями и имеют право выдвигать кандидатов (списки кандидатов).

Избирательное законодательство РФ включает в себя также нормы различной отраслевой принадлежности: информационного, финансового, уголовного, административного законодательства и т. д. Так, например, нормы Уголовного кодекса РФ и Кодекса РФ об административных правонару-

¹ СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; 2015. № 10. Ст. 1393.

² СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822; <http://www.pravo.gov.ru> 31.12.2014.

³ СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950; 2015. № 6. Ст. 884.

шениях устанавливают ответственность за избирательные правонарушения. И следует отметить, что сочетание санкций, установленных избирательным законодательством, с мерами административных взысканий и уголовных наказаний за нарушение избирательных прав граждан и процедуры выборов способно обеспечить эффективное функционирование института ответственности в избирательном праве.

2.3 Избирательное законодательство субъектов Российской Федерации

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

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

кандидатам в соответствующие органы или на выборные должности.

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

Важное место в законодательстве субъектов РФ занимают **избирательные законы, регулирующие отдельные виды выборов.** Как правило, это законы о выборах законодательного (представительного) органа государственной власти, о выборах главы исполнительного органа государственной власти (губернатора, главы администрации), о выборах депутатов представительного органа местного самоуправления и о выборах главы муниципального образования. Часто вместо двух отдельных законов в субъектах РФ принимается один общий закон о муниципальных выборах. В систему избирательных законов входят также законы об избирательных комиссиях субъектов РФ. Иногда субъекты Федерации проводят кодификацию своего избирательного законодательства, т. е. принимают избирательные кодексы. Кодифицированные нормативные правовые акты действуют, например, в Республике Коми и Башкортостан, Воронежской, Свердловской, Ярославской областях, в городе Москве и в ряде других субъектов РФ².

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

² Там же.

В систему избирательного законодательства Краснодарского края входят следующие законы:

- от 3 июля 2012 г. № 2519-КЗ «О выборах главы администрации (губернатора) Краснодарского края»;
- от 21 августа 2007 г. № 1315-КЗ «О выборах депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края» (с изменениями и дополнениями);
- от 26 декабря 2005 г. № 966-КЗ «О муниципальных выборах в Краснодарском крае»;
- от 4 июня 1999 г. № 186-КЗ «Об избирательной комиссии Краснодарского края»;
- от 8 апреля 2003 г. № 571-КЗ «О системе избирательных комиссий, комиссий референдума в Краснодарском крае»¹.

Характеризуя данный вид источников избирательного права, необходимо отметить, что законы субъектов РФ независимо от избранной различными субъектами формы избирательного законодательства не могут противоречить федеральному законодательству, так как должны быть основаны на его нормах. Все изменения, происходящие в современном федеральном избирательном законодательстве, влекут за собой приведение в соответствии с ними законодательства субъектов РФ. Вместе с тем, законы субъектов РФ могут не только дополнять и конкретизировать положения федерального законодательства, но и осуществлять самостоятельное регулирование различных аспектов избирательных отношений на региональном уровне. При этом необходимым условием остается соответствие избирательного законодательства субъектов РФ Конституции России и федеральным законам.

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

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

2.4 Подзаконные акты как источники избирательного права

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

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

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

Отдельное место в системе избирательного законодательства занимают указы Президента РФ, объявленного в соответствии со ст. 80 Конституции РФ главой государства. Характер указов, принимаемых Президентом РФ по вопросам, входящим в сферу избирательного права, разнообразен. В частности, можно выделить указы ненормативного характера, принимаемые главой государства в связи с осуществлением им своих конституционных полномочий. Так, например, в соответствии со ст. 84 Конституции РФ он назначает выборы Государственной Думы. Кроме того, Президент РФ является гарантом прав и свобод человека и гражданина, а значит, в том числе и избирательных прав. Так, в целях обеспечения конституционных прав и свобод граждан Президентом РФ были приняты Указы: от 30 мая 1997 г. № 535 «Об обеспечении избирательных прав военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, федеральных органов налоговой полиции и работников органов прокуратуры Рос-

сийской Федерации» и от 28 февраля 1995 г. № 228 «О федеральной целевой программе повышения правовой культуры избирателей и организаторов выборов в Российской Федерации»¹.

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

Особенность нормативных правовых актов избирательных комиссий заключается в том, что их положения обязательны, как правило, для нижестоящих избирательных комиссий. Но вместе с тем они регулируют действия и других участников избирательного процесса. Решения и иные акты избирательных комиссий, принятые в пределах их компетенции, обязательны для федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, государственных учреждений, органов местного самоуправления, кандидатов, избирательных объединений, общественных объединений, организаций, должностных лиц, избирателей.

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

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

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

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

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

¹ <http://base.consultant.ru>

ТЕМА 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 Избирательного кодекса Тюменской области от 19.12.1999 г. (в ред. от 26.12.2002 г.), *избирательный процесс* – это регламентированная законодательством Российской Федерации и данным Кодексом последовательная деятельность граждан, избирательных комиссий, органов государственной власти и органов местного самоуправления, избирательных объединений, блоков по подготовке и проведению выборов. Подобные определения содержались в других избирательных кодексах субъектов РФ. В современный период эта дефиниция изъята из кодексов.

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

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

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

Примыкает к данному подходу позиция М. С. Матейковича, определяющего избирательный процесс как систему процедур, правил и сроков, по которым проводятся выборы и

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

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

осуществляются избирательные действия в межвыборный период¹.

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 характера². 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 действий³.

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 про-

ведения выборов¹; называют его технологической инфраструктурой и формой реализации конституционных принципов организации периодических свободных выборов и обеспечения избирательных прав человека и гражданина в рамках предусмотренной законом последовательности совершения комплекса избирательных действий и процедур². 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 власти³.

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 кампа-

¹ 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.

² *Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: учебник для вузов / отв. ред. А. В. Иванченко.* М.: Издательство Норма, 1999. С. 255–256.

³ *Биктагиров Р. Т.* Субъект избирательного права Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: автореф. дисс. ... д-ра юр. наук: 12.00.02 – М., 2010. С. 17.

¹ Избирательное право и избирательный процесс: учеб. пособие / *М. С. Матейкович.* М.: Норма: ИНФРА-М, 2010. С. 157.

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

³ Избирательное право: учеб. пособие / *Д. Б. Катков, Е. В. Корчиго;* под ред. *Ю. А. Веденеева.* М., 2001. С. 101.

нии»¹. 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 права². Как ни парадоксально, один и тот же феномен имеет, казалось бы, несовместимые, диаметрально противоположные сущностные характеристики. Однако это не так. Авторы рассматривают лишь некоторые, отдельно взятые аспекты данного правового явления, которые субъективно оцениваются ими в качестве первостепенных. Поэтому все представленные позиции-подходы ученых имеют право на существование, так как описывают избирательный процесс с разных сторон, а точнее, на разных этапах его познания: от сущности к внешним границам и наоборот, но только все вместе они претендуют на полноценный, комплексный подход к исследованию заявленной категории.

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

Процессуальная форма избирательного процесса специфична и сложна по своей природе. Выполняя служебную роль каркаса, внешней оболочки и одновременно императивного вектора порядка организации и проведения выборов, она вы-

¹ Князев С. Д. Избирательный процесс: понятие, особенности и структура // Правоведение. 2001. № 3. С. 48–49.

² Прим.: Более подробно см.: Дьякова Т. Ю. К вопросу о понятии «избирательный процесс» в современный период // Правовое пространство России: проблемы теории, истории, практики: материалы II Всероссийской (с международным участием) научно-практической конференции, г. Славянск-на-Кубани, 26–27 мая 2011 / под общ. ред. Т. Л. Южаковой; Славянский-на-Кубани государственный педагогический институт. Славянск-на-Кубани: Издательский центр СГПИ, 2011. С. 144–148.

ступает одной из наиболее значимых гарантий реализации выборов как единственно допустимого легитимного способа делегирования народом властных полномочий органам государственной власти и местного самоуправления, а также конституционного права граждан избирать и быть избранными в рамках временного обеспечения избирательной кампании. Кроме того, процессуальная форма пронизывает и внутреннее содержание избирательного процесса, соприкасаясь с процедурной формой, переплетаясь и взаимодействуя с ней. В свою очередь, процедурная форма не менее значима по своей роли, но имеет несколько иное предназначение. Опосредуя избирательные действия субъектов, упорядочивает поэтапную реализацию избирательных прав граждан для достижения конечного результата – избрания органов публичной власти. Процедурная форма менее жесткая и позволяет субъектам выбирать определенные приемлемые варианты поведения.

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

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

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;
- 4) избирательный процесс регламентирован нормами избирательного законодательства, а также смежного законодательства в той мере, в какой они регулируют общественные отношения, связанные с осуществлением избирательных прав граждан и других участников выборов, инструкциями и иными правовыми актами избирательных комиссий, организующих выборы;
- 5) состоит из многочисленных избирательных действий и процедур, объединенных в стадии;
- 6) оформляется и закрепляется в правовых документах промежуточного и итогового характера, принимаемых субъектами избирательного процесса в пределах своей компетенции в установленном законодательством порядке¹.

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

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;
- 6) определенным перечнем документов избирательных комиссий, кандидатов, избирательных объединений, их представителей и других субъектов избирательного процесса.

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

Избирательные процедуры – это конкретный порядок совершения (выполнения) предусмотренных избирательным законодательством совокупности процедурных действий, принятия соответствующими избирательными комиссиями решений, которые обеспечивают реализацию избирательных

прав участников выборов на соответствующих стадиях избирательного процесса¹.

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

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

Классификация стадий избирательного процесса

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

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

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

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. Назначение выборов	
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 и п. 2 ст. 19 ФЗ «Об основных гарантиях...»	

избирательные округа и избирательные участки образуются соответственно на 10 и 5 лет, а значит их формирование не связано с конкретными выборами. В свою очередь, вторая процедура утрачивает актуальность, поскольку участковые комиссии теперь формируются на 5 лет. Ранее они формировались каждый раз при проведении выборов	
3. Выдвижение и регистрация кандидатов (списков кандидатов)	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
4. Предвыборная агитация	
5. Голосование	Повторное голосование как дополнительная стадия избирательного процесса предусмотрена только по выборам должностных лиц (Президента РФ, главы субъекта РФ, главы муниципального образования, главы муниципального района, главы городского округа)
6. Подсчет голосов избирателей, установление итогов голосования, определение результатов выборов и их официальное опубликование	Повторный подсчет голосов избирателей как дополнительная процедура избирательного процесса. В силу п. 9 ст. 69 ФЗ «Об основ-

	ных гарантиях...» при выявлении ошибок, несоответствий в протоколах об итогах голосования и (или) сводных таблицах об итогах голосования, возникновении сомнений в правильности составления протоколов и (или) сводных таблиц, поступивших из нижестоящей комиссии, вышестоящая комиссия вправе принять решение о проведении повторного подсчета голосов избирателей нижестоящей комиссией либо о самостоятельном проведении повторного подсчета голосов избирателей на соответствующем избирательном участке
--	---

3.3 Назначение выборов

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

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

На основании п. «а» ст. 84 Конституции РФ Президент РФ назначает выборы депутатов Государственной Думы, а в силу п. «д» ст. 102 Основного закона России выборы Президента РФ назначает Совет Федерации. Согласно п. 3 ст. 32 Устава Краснодарского края Законодательное Собрание края назначает свои выборы и выборы главы администрации (губернатора) Краснодарского края. В Уставе муниципального образо-

вания город Краснодар закрепляется, что муниципальные выборы назначаются городской Думой Краснодара (ч. 2 ст. 14).

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).

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 – первое воскресенье месяца, в котором истекает конституционный срок, на который была избрана Государственная Дума предыдущего созыва (это декабрь).

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, проходя в первое воскресенье декабря, т. е. дату голосования на выборах указанного депутатского корпуса.

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

Государственная система регистрации (учета) избирателей представляет собой комплекс мер по сбору, систематизи-

зации и использованию сведений об избирателях и организуется в целях обеспечения гарантий и реализации избирательных прав граждан РФ¹.

Глава местной администрации муниципального района, городского округа, внутригородской территории города федерального значения либо иное должностное лицо, руководствуясь фактом нахождения места жительства (в отношении вынужденных переселенцев – фактом временного пребывания) избирателей на территории муниципального образования, осуществляет регистрацию (учет) избирателей. Указанный факт устанавливается на основании сведений, представляемых органами, производящими регистрацию граждан РФ по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации.

Командир воинской части ведет регистрацию (учет) военнослужащих, членов их семей и других избирателей. В этой связи основанием для данной процедуры будет являться факт нахождения их места жительства в пределах расположения воинской части, устанавливаемый на основании сведений, представляемых соответствующей службой воинской части.

Руководитель дипломатического представительства или консульского учреждения РФ регистрирует избирателей, находящихся за рубежом. Основание – факт их постоянного проживания на территории иностранного государства или нахождения в длительной заграничной командировке на территории конкретного иностранного государства.

Регистрация избирателей и установление численности зарегистрированных на территории муниципального образования, субъекта Федерации, в Российской Федерации и за пределами территории Российской Федерации избирателей про-

¹ П. 1.1 Положения о Государственной системе регистрации (учета) избирателей, участников референдума в Российской Федерации, утвержденного Постановлением ЦИК РФ от 6.11.1997 г. (в ред. от 19.02.2014 г.) // Вестник ЦИК РФ. 1997. № 9; СПС «КонсультантПлюс».

исходит 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-П¹.

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.

¹ Вестник ЦИК РФ. 1997. № 9; СПС «КонсультантПлюс».

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.

В списки избирателей включаются граждане РФ, обладающие на день голосования активным избирательным правом. Если на основании международного договора РФ иностранные граждане имеют право на участие в выборах в органы местного самоуправления, то они включаются в списки избирателей, достигнув возраста 18 лет по факту постоянного проживания на территории муниципального образования, в котором проводятся указанные выборы.

Основанием для включения гражданина РФ в список избирателей на конкретном избирательном участке является факт нахождения его места жительства на территории этого участка, а в случаях, предусмотренных законодательством, – факт временного пребывания гражданина на территории этого участка (при наличии у гражданина активного избирательного права) либо наличие у гражданина открепительного удостоверения. 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 не было расположено на территории муниципального образования, не включаются в

списки избирателей и не учитываются при определении числа избирателей по выборам в органы местного самоуправления.

Список избирателей составляется в двух экземплярах уполномоченной избирательной комиссией с использованием ГАС «Выборы» отдельно по каждому избирательному участку. Сведения об избирателях, включаемые в список, располагаются в алфавитном или ином порядке (по населенным пунктам, улицам, домам, квартирам). В списке – указываются фамилия, имя, отчество, год рождения (в возрасте 18 лет – дополнительно день и месяц рождения), адрес места жительства избирателя. В нем должны быть предусмотрены места для проставления избирателем подписи за каждый 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 (окружная избирательная комиссия, избирательная комиссия муниципального образования) передает по акту участковым комиссиям первый экземпляр списка избирателей конкретного избирательного участка не позднее чем за 10 дней до дня голосования¹. Участковая комиссия вправе разделить первый экземпляр этого списка на отдельные книги. Каждая такая книга не позднее дня, предшествующего дню голосования, должна быть сброшюрована (прошита), что подтверждается печатью участковой комиссии и подписью ее председателя.

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 // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253; 2015. № 14. Ст. 2015.

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

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

ТЕМА 4. ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ОКРУГА И ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ УЧАСТКИ

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

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

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

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

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

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

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

¹ СЗ РФ. 2005. № 48. Ст. 4971.

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

Например, в ст. 4 ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» закрепляется, что они проводятся по единому федеральному избирательному округу, который включает в себя всю территорию Российской Федерации. В соответствии с ч. 3 ст. 3 и ст. 13 ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» 225 из 450 депутатов избираются в составе партийных списков также по федеральному избирательному округу, охватывающему всю территорию государства. Исключительно на федеральном уровне к названным округам приписываются граждане РФ, проживающие за рубежом.

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

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

В большинстве субъектов РФ выборы депутатского корпуса проводятся по смешанной избирательной системе², пропорциональный компонент которой обуславливает наличие республиканских, краевых, областных избирательных округов (в автономных округах они именуется едиными, в Севастополе как субъекте РФ – городским). Например, в ч. 3 ст. 4 и ч.

¹ Кубанские новости. 2012. 8 июля; Официальный сайт администрации Краснодарского края <http://admkrain.krasnodar.ru>, 12.05.2015.

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

1 ст. 10 Закона Краснодарского края от 21 августа 2007 г. № 1315-КЗ «О выборах депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края» регламентируется избрание половины состава (это 50 депутатов) Законодательного Собрания по краевому избирательному округу¹.

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

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

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

Избрание по многомандатным избирательным округам депутатов закрепляется в п. 4 ст. 4 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Их применение было предусмотрено также

¹ Кубанские новости. 2007. 22 августа; Официальный сайт администрации Краснодарского края <http://admkrain.krasnodar.ru>, 12.05.2015.

федеральными конституционными законами, определяющими образование новых субъектов Федерации, в частности, в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа (новый субъект РФ – Красноярский край), Камчатской области и Корякского автономного округа (Камчатский край), Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа (Иркутская область), Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа (Забайкальский край)¹, и связано с избранием в законодательные (представительные) органы государственной власти первого созыва нескольких депутатов (2, 4 или 5) от административно-территориальных единиц с особым статусом, на территориях которых формировались многомандатные избирательные округа.

Нормы о многомандатных округах нашли развитие в указах Президента РФ, которыми утверждались положения о вы-

¹ См.: П. 2 ч. 3 ст. 11 Федерального конституционного закона от 14.10.2005 г. № 6-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа» // СЗ РФ. 2005. № 42. Ст. 4212; п. 3 ч. 1 ст. 9 Федерального конституционного закона от 12.07.2006 г. № 2-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа» // СЗ РФ. 2006. № 29. Ст. 3119; п. 3 ч. 3 ст. 9 Федерального конституционного закона от 30.12.2006 г. № 6-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа» // СЗ РФ. 2007. № 1 (1 ч.). Ст. 1; п. 3 ч. 1 ст. 9 Федерального конституционного закона от 21.07.2007 г. № 5-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа» // СЗ РФ. 2007. № 30. Ст. 3745.

борах депутатского корпуса первого созыва этих регионов¹. Избранными признавались по соответствующим округам (двухмандатному, четырехмандатному или пятимандатному) те депутаты, которые набирали наибольшее количество голосов избирателей по сравнению с другими кандидатами, т. е. это усложненный вариант, когда при использовании смешанной избирательной системы ее мажоритарный компонент охватывал как одномандатные, так и многомандатные округа.

Принятые позже законы о выборах депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти указанных субъектов РФ не зафиксировали наличие такого вида округов, за исключением Красноярского края. Согласно ст. 3 Уставного закона Красноярского края от 21 апреля 2011 г. № 12-5778 «О выборах депутатов Законодательного Собрания Красноярского края» по 2 депутата Законодательного Собрания избираются по двухмандатным избирательным округам, которые образуются на территориях двух административно-территориальных единиц с особым статусом – территории Таймырского Долгано-Ненецкого района и территории Эвенкийского района².

Необходимо отметить, что в современный период формирование многомандатных округов по выборам депутатов парламентов субъектов РФ явление редкое. Например, выборы депутатов Думы Чукотского автономного округа проводятся с

¹ См., напр.: Указ Президента РФ от 13.04.2007 г. № 474 «Об утверждении Положения о выборах депутатов Законодательного Собрания Камчатского края первого созыва» (ред. от 26.06.2007) // СЗ РФ. 2007. № 16. Ст. 1877; № 27. Ст. 3253; Указ Президента РФ от 29.02.2008 г. № 285 «Об утверждении Положения о выборах депутатов Законодательного Собрания Забайкальского края первого созыва» // СЗ РФ. 2008. № 2008. № 10 (ч. II). Ст. 904; Указ Президента РФ от 29.02.2008 г. № 286 «Об утверждении Положения о выборах депутатов Законодательного Собрания Иркутской области первого созыва» // СЗ РФ. 2008. № 2008. № 10 (ч. II). Ст. 904.

² Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. 2011. 10 мая; Официальном интернет-портале правовой информации Красноярского края: <http://www.zakon.krskstate.ru> – 06.05.2015.

использованием смешанной избирательной системы: 9 депутатов избираются на основе пропорционального компонента по единому избирательному округу, а 6 – на основе мажоритарного компонента относительного большинства по двум трехмандатным избирательным округам, образуемым на территории Чукотского автономного округа¹.

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 округам².

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

¹ См.: П. 1 ст. 17 Закона Чукотского автономного округа от 04.06.2003 г. № 26-ОЗ «О дополнительных гарантиях избирательных прав граждан при подготовке и проведении выборов в органы государственной власти Чукотского автономного округа и в органы местного самоуправления в Чукотском автономном округе и права на участие в референдуме Чукотского автономного округа и местных референдумах в Чукотском автономном округе» (ред. от 15.12.2014) // Ведомости. 2003. № 17 (130); 2014. № 50(684).

² См.: Федеральный закон от 16.10.2012 г. № 173-ФЗ «О внесении изменений в статью 35 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и статью 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 43. Ст. 5786.

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, в ч. 2 ст. 4 и ч. 1 ст. 8 Закона Саратовской области от 28 июня 2007 г. № 105-ЗСО «О выборах депутатов Саратовской областной Думы» закрепляется образование 22 одномандатных избирательных округов, которые включают в себя всю территорию области¹ (23 депутата избираются по единому избирательному округу).

Требования к избирательным округам

1. Должно соблюдаться их примерное равенство по числу избирателей. При образовании многомандатных избирательных округов – примерное равенство числа избирателей на один депутатский мандат. Данное требование полностью соответствует подп. «б» п. 1 ст. 3 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств (Кишинев, 7 октября 2002 г.)², в силу которого при проведении голосования по одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам они образуются на равной основе с тем, чтобы результаты голосования возможно точно и полно выражали волю избирателей. В качестве критериев равной основы должно устанавливаться примерное равенство одномандатных избирательных округов по числу избирателей или примерное равенство числа избирателей на один депутатский мандат в многомандатных избирательных округах. Основани-

¹ Саратовская областная газета. 2007. 13 июля; СЗ Саратовской области. 2015. № 15.

² СЗ РФ. 2005. № 48. Ст. 4971.

ями 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.

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

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

Указанные выше требования могут не соблюдаться по выборам в федеральные органы государственной власти, иные федеральные государственные органы, но только в случае, ес-

ли федеральным законом устанавливается обязательность образования не менее одного избирательного округа на территории каждого субъекта РФ, а также по выборам депутатов законодательного (представительного) органа субъекта РФ, если при образовании на территории автономного округа, входящего в состав другого субъекта РФ, одного одномандатного избирательного округа, он включает в себя всю территорию данного автономного округа.

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

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

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

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

Порядок образования избирательных округов

С 2012 г. одномандатные и многомандатные избирательные округа образуются сроком на 10 лет¹ на основании дан-

¹ См.: Федеральный закон от 02.10.2012 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» // СЗ РФ. 2012. № 41. Ст. 5522.

ных о численности избирателей, зарегистрированных на соответствующей территории. Данное положение следует признать удачным, поскольку оно призвано обеспечить стабильность избирательных территориальных единиц.

Согласно п. 2 ст. 19 ФЗ «Об основных гарантиях...» избирательная комиссия, организующая выборы в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ, представительный орган муниципального образования, определяет схему одномандатных и (или) многомандатных избирательных округов не позднее чем за 80 дней до истечения срока, на который была утверждена прежняя схема.

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

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

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

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

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

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

Избирательный участок – территория, образованная для проведения голосования и подсчета голосов избирателей (п. 1 ст. 19 ФЗ «Об основных гарантиях...»).

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 местно-

стях, 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 населенных пунктов местностях, военнослужащие голосуют не на общих избирательных участках, а на участках, образованных в конкретных воинских частях.

Порядок образования избирательных участков

Избирательные участки образуются сроком на 5 лет с учетом местных и иных условий исходя из необходимости создания максимальных удобств для избирателей.

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 субъек-

та РФ командирами воинских частей, а в п. 3 ст. 14 ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» данным правом наделяется территориальная избирательная комиссия, согласующая свои действия с избирательной комиссией субъекта РФ, на основании представления командира воинской части.

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

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

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

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

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

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

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

ТЕМА 5. ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ КОМИССИИ

5.1 Понятие и виды избирательных комиссий

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.

В Российской Федерации действуют:

- Центральная избирательная комиссия РФ;
- избирательные комиссии субъектов РФ;
- избирательные комиссии муниципальных образований;
- территориальные (районные, городские и другие) комиссии;
- окружные избирательные комиссии;
- участковые комиссии.

Избирательный процесс имеет строго временные рамки, что предопределяет наделение определенных видов избирательных комиссий особым кругом полномочий, способствующих его поступательному развертыванию и обеспечению избирательных прав участников выборов.

Деятельность окружных и участковых комиссий ориентирована в большей степени на взаимодействие с гражданами, реализующими активное и пассивное избирательное право, поэтому смысл их работы ограничен временным периодом избирательной кампании. Так, окружные – преобладающим образом работают с кандидатами на любой стадии избирательного процесса, а участковые, наоборот, преимущественно контактируют с избирателями.

В этой связи окружные и участковые комиссии не действуют на постоянной основе, как другие виды избирательных комиссий. Следует отметить, что даже несмотря на новый по-

рядок формирования участковых комиссий на 5 лет, их деятельность все же не может носить постоянного характера в силу специфики основного функционального предназначения – обеспечения процесса голосования избирателей и подсчета голосов избирателей на избирательных участках.

В свою очередь, первые четыре вида избирательных комиссий действуют на постоянной основе, так как они обладают организационными полномочиями, необходимость осуществления которых выходит за рамки выборов.

5.2 Порядок формирования и полномочия избирательных комиссий

Центральная избирательная комиссия РФ является вышестоящим органом по отношению к остальным избирательным комиссиям. Действует на постоянной основе и формируется сроком на пять лет. Состоит из 15 членов с правом решающего голоса, 5 из которых назначает Президент РФ, 5 – Государственная Дума и 5 – Совет Федерации.

Полномочия ЦИК РФ:

– контролирует соблюдение избирательных прав граждан России;

– организует разработку нормативов технологического оборудования (кабины для голосования, ящики для голосования) для участковых комиссий, утверждает указанные нормативы и осуществляет контроль за их соблюдением, а также организует закупку этого технологического оборудования при проведении выборов в федеральные органы государственной власти;

– реализует мероприятия, связанные с подготовкой и проведением выборов, развитием избирательной системы в Российской Федерации, внедрением, эксплуатацией и развитием средств автоматизации, повышением правовой культуры избирателей, профессиональной подготовкой членов комиссий и других организаторов выборов, изданием печатной продук-

ции, направленной на содействие в реализации обозначенных мероприятий;

– организует единый порядок распределения эфирного времени и печатной площади между зарегистрированными кандидатами для проведения предвыборной агитации, установления итогов голосования, определения результатов выборов, а также порядка обнародования итогов голосования и результатов выборов, в том числе в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»;

– организует финансирование подготовки и проведения выборов, распределяет выделенные для этого из федерального бюджета средства, а также контролирует их целевое использование;

– оказывает правовую, методическую, организационно-техническую помощь комиссиям;

– осуществляет международное сотрудничество в области избирательных систем;

– заслушивает сообщения органов государственной власти и местного самоуправления по вопросам, связанным с подготовкой и проведением выборов в федеральные органы государственной власти;

– устанавливает нормативы для списков избирателей и других избирательных документов;

– рассматривает жалобы на решения и действия нижестоящих комиссий и принимает по ним мотивированные решения.

Избирательная комиссия субъекта России формируется сроком на пять лет. Количество членов с правом решающего голоса может быть от 10 до 14 человек и определяется законодательством субъекта Федерации самостоятельно.

В Краснодарском крае законом установлено 14 членов, 7 из которых назначает губернатор Краснодарского края, 7 – Законодательное Собрание края.

Избирательная комиссия субъекта РФ на территории субъекта:

– контролирует соблюдение избирательных прав граждан России, рассматривает жалобы на их нарушение и принимает по жалобам мотивированные решения;

– организует закупку технологического оборудования для участковых комиссий;

– контролирует соблюдение нормативов технологического оборудования для участковых комиссий;

– обеспечивает мероприятия, связанные с подготовкой и проведением выборов, развитием избирательной системы, внедрением, эксплуатацией и развитием средств автоматизации, повышением правовой культуры избирателей, профессиональной подготовкой членов комиссий и других организаторов выборов, изданием печатной продукции, направленной на содействие в реализации обозначенных мероприятий;

– организует единый порядок распределения эфирного времени и печатной площади между зарегистрированными кандидатами, для проведения предвыборной агитации, установления итогов голосования, определения результатов выборов, а также порядка обнародования итогов голосования и результатов выборов;

– организует финансирование подготовки и проведения выборов в органы государственной власти субъекта Федерации, распределяет выделенные из бюджета средства, а также контролирует их целевое использование;

– утверждает перечень территориальных комиссий;

– устанавливает единую нумерацию избирательных участков;

– оказывает правовую, методическую, организационно-техническую помощь нижестоящим комиссиям;

– заслушивает сообщения органов государственной власти и органов местного самоуправления по вопросам, связанным с подготовкой и проведением выборов;

– организует и осуществляет государственную систему регистрации (учета) избирателей, формирует и ведет регистр избирателей.

Избирательная комиссия муниципального образования организует подготовку и проведение выборов в органы местного самоуправления. Полномочия избирательной комиссии

муниципального образования могут возлагаться на территориальную комиссию или на участковую комиссию, действующую в границах муниципального образования.

Избирательная комиссия муниципального образования формируется сроком на пять лет. Число ее членов устанавливается уставом муниципального образования.

Избирательная комиссия муниципального образования на территории муниципального образования:

– осуществляет контроль за соблюдением избирательных прав граждан РФ, рассматривает жалобы на их нарушение и принимает по жалобам мотивированные решения;

– обеспечивает реализацию мероприятий, связанных с подготовкой и проведением выборов, изданием необходимой для этого печатной продукции;

– осуществляет меры по обеспечению при проведении выборов в органы местного самоуправления соблюдения единого порядка распределения эфирного времени и печатной площади между зарегистрированными кандидатами, установления итогов голосования, определения результатов выборов, а также их обнародования;

– осуществляет меры по организации финансирования подготовки и проведения выборов, распределяет выделенные для этого из бюджета средства, контролирует их целевое использование;

– оказывает правовую, методическую, организационно-техническую помощь нижестоящим комиссиям;

– заслушивает сообщения органов местного самоуправления по вопросам, связанным с подготовкой и проведением выборов.

Территориальные избирательные комиссии действуют на постоянной основе в количестве 5–14 членов с правом решающего голоса, срок полномочий составляет пять лет.

Полномочия территориальной избирательной комиссии могут возлагаться на избирательную комиссию муниципального образования решением избирательной комиссии субъек-

та РФ по согласованию с представительным органом муниципального образования.

Территориальная избирательная комиссия на соответствующей территории:

- осуществляет контроль за соблюдением избирательных прав граждан, рассматривает жалобы на их нарушение и принимает по жалобам мотивированные решения;

- обеспечивает соблюдение нормативов технологического оборудования (кабины для голосования, ящики для голосования) для участковых комиссий;

- обеспечивает реализацию мероприятий, связанных с подготовкой и проведением выборов, развитием избирательной системы в Российской Федерации, внедрением, эксплуатацией и развитием средств автоматизации, повышением правовой культуры избирателей, профессиональной подготовкой членов комиссий;

- осуществляет меры по соблюдению единого порядка установления итогов голосования;

- распределяет выделенные ей бюджета средства на финансовое обеспечение подготовки и проведения выборов, контролирует целевое использование указанных средств;

- оказывает методическую, организационно-техническую помощь нижестоящим комиссиям;

- заслушивает сообщения органов государственной власти и органов местного самоуправления по вопросам, связанным с подготовкой и проведением выборов.

Окружные избирательные комиссии формируются при проведении выборов по одномандатным и многомандатным избирательным округам. Полномочия окружных избирательных комиссий могут возлагаться на иные избирательные комиссии. Окружная избирательная комиссия является временной, срок ее полномочий истекает через два месяца со дня официального опубликования результатов выборов, если в вышестоящую комиссию не поступили жалобы на ее действия, повлекшие нарушение порядка подсчета голосов, либо данная жалоба рассматривается в суде. В таком случае срок

полномочий прекращается со дня принятия решения вышестоящей комиссией либо со дня вступления в законную силу решения суда.

Окружная избирательная комиссия на территории избирательного округа:

- осуществляет контроль за соблюдением избирательных прав граждан, рассматривает жалобы на их нарушение и принимает по жалобам мотивированные решения;

- взаимодействует с органами государственной власти, органами местного самоуправления по вопросам, связанным с подготовкой и проведением выборов;

- осуществляет регистрацию кандидатов;

- утверждает текст бюллетеня;

- осуществляет меры по обеспечению единого порядка голосования, подсчета голосов избирателей, установления итогов голосования, определения результатов выборов, а также порядка их обнародования;

- определяет результаты выборов;

- обнародует в средствах массовой информации результаты выборов;

- оказывает правовую, организационно-техническую помощь нижестоящим комиссиям.

Участковые избирательные комиссии создаются с целью обеспечения голосования и подсчета голосов избирателей на избирательных участках.

Участковая избирательная комиссия на избирательном участке:

- информирует население о своем адресе, номере телефона, времени и графике работы, а также о дне, времени и месте голосования;

- уточняет список избирателей, производит ознакомление с ним избирателей, рассматривает заявления об ошибках и о неточностях в данном списке и вносит в него при необходимости соответствующие изменения;

- обеспечивает подготовку помещений для голосования, оборудования для голосования, в частности ящиков для голосования;

- обеспечивает информирование избирателей о зарегистрированных кандидатах, об избирательных объединениях, зарегистрировавших списки кандидатов;
- контролирует соблюдение на территории избирательного участка порядка проведения предвыборной агитации;
- выдает открепительные удостоверения;
- организует голосование в день голосования, а также досрочное голосование;
- проводит подсчет голосов, устанавливает итоги голосования, составляет протокол об итогах голосования и передает его в территориальную комиссию;
- объявляет итоги голосования и выдает заверенные копии протокола об итогах голосования лицам, осуществлявшим наблюдение за ходом голосования;
- рассматривает жалобы на нарушение избирательных прав граждан и принимает по ним мотивированные решения;
- обеспечивает хранение и передачу в вышестоящие комиссии документов, связанных с подготовкой и проведением выборов.

5.3 Члены избирательных комиссий: виды, статус, полномочия

При рассмотрении вопроса об избирательных комиссиях необходимо остановиться на моменте разных статусов членов избирательной комиссии. Ранее речь шла о членах комиссии с правом решающего голоса. На примере ЦИК РФ и избирательной комиссии субъекта РФ показан порядок формирования комиссии, т. е. порядок назначения члена комиссии с правом решающего голоса. Срок полномочий такого члена прекращается в момент истечения срока полномочий соответствующей комиссии. К членам комиссии с правом решающего голоса избирательное законодательство предъявляет ряд требований, закрепляемых в ст. 29 ФЗ «Об основных гарантиях...», на которых мы не будем останавливаться.

Наряду с членами 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, списка кандидатов – в каждую нижестоящую избирательную комиссию. Кандидат, избирательное объединение вправе назначить в избирательную комиссию не более одного члена комиссии с правом совещательного голоса.

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

В ЦИК РФ на сегодняшний день осуществляет деятельность пять членов с правом совещательного голоса: Евгений Леонидович Забарчук, назначен кандидатом на должность Президента РФ – Владимиром Владимировичем Путиным; Кирилл Геннадьевич Сердюков, назначен Коммунистической партией РФ; Гарегин Николаевич Митин, назначен Либерально-демократической партией России; Константин Сергеевич Мазуревский, назначен Всероссийской политической партией «ЕДИНАЯ РОССИЯ»; Алла Анатольевна Алексеева, назначена Политической партией СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ.

Таким образом, эти лица были выдвинуты: кандидатом, одержавшим победу на выборах Президента России и партией-

ми, получившими мандаты на выборах в Государственную Думу. Срок их полномочий закончится в момент регистрации новых кандидатов на выборах Президента РФ в 2018 году и Государственной Думы в 2016 году.

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

ТЕМА 6. ВЫДВИЖЕНИЕ И РЕГИСТРАЦИЯ КАНДИДАТОВ

6.1 Общие положения о порядке выдвижения кандидатов

Выдвижение и регистрация – важная стадия, после прохождения которой лицо приобретает статус кандидата, наделяется соответствующими правами и обязанностями.

Выдвижение и регистрация не единовременные процедуры. Первоначально лицо должно быть выдвинуто в качестве кандидата, и только выдвинутый кандидат имеет право быть зарегистрированным.

Материальное условие для выдвижения – это наличие у лица пассивного избирательного права. Кандидат может быть выдвинут избирательным объединением (политической партией) либо в порядке самовыдвижения. Поскольку субъект права выдвижения может быть только один, кандидату необходимо изначально определиться, будет ли это самовыдвижение либо выдвижение политической партией. Данное решение на конкретных выборах принимается один раз, и изменить его невозможно. Желаящему реализовать пассивное избирательное право необходимо иметь ввиду, что на одних и тех же выборах возможно выдвижение только по одному избирательному округу. Данное правило не применяется при проведении выборов по смешанной избирательной системе в случае выдвижения кандидата по одномандатному (или многомандатному) избирательному округу и в составе списка кандидатов одним и тем же избирательным объединением. В случае победы на выборах кандидат сам решает, по какому округу он будет избран. Как правило, избрание проходит по одномандатному округу, а в партийном списке он снимает свою кандида-

туру, за счет чего лицо, которое находилось на строку ниже, перемещается на одну позицию вверх и получает депутатский мандат.

Независимо от субъекта, выдвинувшего кандидата, процедура выдвижения заключается в подаче личного заявления лица в письменной форме о согласии баллотироваться по соответствующему избирательному округу с обязательством в случае избрания прекратить деятельность, несовместимую со статусом депутата или с замещением иной выборной должности. В заявлении в обязательном порядке должны быть отражены следующие данные о лице: 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 документа, заменяющий паспорт гражданина; идентификационный номер налогоплательщика (при наличии); гражданство; сведения о профессиональном образовании (при наличии) с указанием организации, осуществляющей образовательную деятельность, года ее окончания и реквизитов документа об образовании и о квалификации; основное место работы или службы, занимаемая должность (в случае отсутствия основного места работы или службы – род занятий).

Дополнительными сведениями, которые необходимо отразить в заявлении при их наличии являются: *наименование представительного органа, депутатом которого кандидат является в случае осуществления полномочий на непостоянной основе.*

Деятельность на непостоянной основе означает, что депутат осуществляет полномочия, не получая денежного вознаграждения и без отрыва от основной производственной или служебной деятельности. Например, ректор Кубанского государственного аграрного университета А. И. Трубилин избран депутатом Законодательного Собрания Краснодарского края пятого созыва. Должность ректора является в данном случае основной, а полномочия депутата он осуществляет на непостоянной основе.

Статус в политической партии либо не более чем в одном ином общественном объединении, зарегистрированном не позднее чем за один год до дня голосования. При указании данных сведений необходимо представить документ, их подтверждающий и подписанный уполномоченным лицом политической партии, иного общественного объединения.

Сведения о судимости кандидата, а также дату снятия или погашения судимости.

Вместе с заявлением кандидат обязан представить в избирательную комиссию определенный пакет документов, содержание и перечень которого зависит от должности, на которую он баллотируется.

Рассмотрим особенности выдвижения кандидатов на каждую выборную должность.

6.2 Выдвижение и регистрация кандидатов на должность Президента Российской Федерации

Лицо, обладающее пассивным избирательным правом, имеет право выдвинуть свою кандидатуру на пост Президента России как в порядке самовыдвижения, так и может быть выдвинут избирательным объединением (политической партией).

Самовыдвижение, тем не менее, требует определенной поддержки избирателей в рамках первой процедуры рассматриваемой стадии избирательного процесса: группой не менее 500 граждан РФ, обладающих активным избирательным правом. При этом избиратель, уже вошедший в данную группу, не может поддерживать других кандидатов. Для создания группы избирателей созывается собрание, о котором оповещается избирательная комиссия, член которой также может присутствовать на собрании.

Не позднее 20 дней со дня официального опубликования решения о назначении выборов Президента РФ кандидат обращается в ЦИК РФ с ходатайством в письменной форме о регистрации группы избирателей. Особенностью выдвижения кандидата на должность Президента РФ является то, что основным документом будет именно ходатайство, а заявление

кандидата о согласии баллотироваться, являющееся основным и ключевым документом в процедуре выдвижения, прилагается к ходатайству.

В ходатайстве о регистрации группы избирателей указываются: фамилия, имя и отчество, дата и место рождения, основное место работы или службы, занимаемая должность (в случае отсутствия основного места работы или службы – род занятий), адрес места жительства, гражданство, срок проживания на территории Российской Федерации кандидата, а также каждого члена группы избирателей.

К ходатайству о регистрации группы избирателей прилагаются:

- нотариально удостоверенный протокол регистрации членов группы избирателей при проведении собрания в подержку самовыдвижения кандидата;
- протокол собрания данной группы избирателей;
- список уполномоченных представителей группы избирателей в печатном и машиночитаемом виде;
- заявление кандидата о его согласии баллотироваться с указанием сведений, перечисленных ранее;
- копия паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина;
- 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;
- сведения о размере и об источниках доходов кандидата и его супруга за шесть лет, предшествующих году назначения выборов Президента РФ;
- сведения об имуществе, принадлежащем кандидату и его супругу на праве собственности (в том числе совместной собственности), о вкладах в банках, ценных бумагах, об обязательствах имущественного характера кандидата и его супруга.
- сведения о принадлежащем кандидату, его супругу и несовершеннолетним детям недвижимом имуществе, находя-

щемся за пределами территории государства, об источниках получения средств, за счет которых приобретено указанное имущество, а также сведения об обязательствах имущественного характера за пределами территории Российской Федерации кандидата, его супруга и несовершеннолетних детей;

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

Документы представляются на бумажном носителе и в машиночитаемом виде лично кандидатом. Закон предусматривает возможность представления документов для выдвижения уполномоченным представителем группы избирателей. Перечень причин закрыт: болезнь кандидата, его нахождение в местах содержания под стражей в качестве подозреваемого или обвиняемого.

ЦИК РФ в день поступления документов выдает кандидату подтверждение их получения в письменной форме и в течение пяти дней со дня поступления документов принимает решение о регистрации группы избирателей (что подтверждается выдачей регистрационных свидетельств) либо об отказе в регистрации.

Выдвижение политической партией для кандидата по процедуре существенно проще в отличие от самовыдвижения.

Политическая партия вправе выдвинуть только одного кандидата. Запрещается выдвигать лиц, являющихся членами других партий, при этом отсутствует ограничение по выдвижению беспартийных граждан.

Решение о выдвижении кандидата принимается на съезде партии и оформляется соответствующим протоколом.

Не позднее 25 дней со дня официального опубликования решения о назначении выборов кандидат представляет в ЦИК РФ решение съезда политической партии о его выдвижении, нотариально удостоверенную копию документа о государственной регистрации данной партии, список уполномоченных представителей партии с указанием сведений о них, свое заявление о согласии баллотироваться в качестве кандидата, а также все документы, которые он обязан представить вместе с заявлением, указанные в описании выдвижения самовыдвиженцев.

Далее для кандидатов есть три возможных варианта.

Вариант первый. Если кандидат выдвинут политической партией, которая имеет представительство в Государственной Думе, либо в парламенте субъекта Федерации, то его регистрация состоится на основании решения партии о выдвижении, которое уже представлено в ЦИК РФ непосредственно при выдвижении.

Вариант второй. Кандидат выдвинут политической партией, не подходящей под условия, описанные в первом варианте. В таком случае политическая партия обязана собрать в поддержку выдвинутого ею кандидата не менее 100 тысяч подписей избирателей, при этом на один субъект РФ должно приходиться не более 2500 подписей избирателей, место жительства которых находится на территории данного субъекта РФ. Если сбор подписей избирателей осуществляется среди избирателей, постоянно проживающих за пределами территории РФ, общее количество этих подписей не может быть более 2500 подписей.

Вариант третий. Самовыдвиженец обязан собрать в свою поддержку не менее 300 тысяч подписей избирателей, при этом на один субъект РФ должно приходиться не более 7500 подписей избирателей, место жительства которых находится на территории данного субъекта РФ. Если сбор подпи-

сей избирателей осуществляется среди избирателей, постоянно проживающих за пределами территории РФ, общее количество этих подписей не может быть более 7500 подписей.

Для регистрации кандидат, собиравший в свою поддержку подписи, представляет в ЦИК РФ одновременно – не ранее чем за 80 дней и не позднее чем до 18 часов по московскому времени за 45 дней до дня голосования подписные листы с подписями избирателей в поддержку выдвижения кандидата; документ, подтверждающий факт оплаты изготовления подписных листов; протокол об итогах сбора подписей избирателей на бумажном носителе в двух экземплярах и в машиночитаемом виде; список лиц, осуществлявших сбор подписей избирателей; первый финансовый отчет кандидата; письменное уведомление кандидата о том, что он не имеет счетов (вкладов), не хранит наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, не владеет и (или) не пользуется иностранными финансовыми инструментами.

ЦИК РФ не позднее чем через 10 дней после приема документов обязана зарегистрировать кандидата с указанием даты и времени регистрации либо принять мотивированное решение об отказе в регистрации.

6.3 Выдвижение и регистрация кандидатов на выборах в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации

Порядок, описанный ниже, не применялся при выборах депутатов Государственной Думы в 2011 году, поскольку они проводились по пропорциональной избирательной системе. В 2014 году законодательные изменения вернули смешанную избирательную систему, при которой 225 депутатов будут из-

бираться по федеральному избирательному округу в составе федеральных списков кандидатов, 225 – по одномандатным избирательным округам. Положения Закона начнут действовать в 2016 году при выборах депутатов нового созыва.

Решение о выдвижении федерального списка кандидатов принимается в течение 25 дней после дня официального опубликования решения о назначении выборов на съезде политической партии тайным голосованием и оформляется протоколом. Тогда же политическая партия принимает решение о выдвижении кандидатов по одномандатным избирательным округам и включает их в соответствующий список.

В порядке самовыдвижения не позднее 25 дней с момента опубликования решения о назначении выборов кандидат представляет в избирательную комиссию уведомление о самовыдвижении, заявление о желании баллотироваться и необходимые документы, указанные в общих положениях ранее. В этот же срок политические партии представляют в избирательную комиссию федеральные списки кандидатов и списки кандидатов, выдвинутых этой партией, по одномандатным округам, а также:

- нотариально удостоверенную копию документа о государственной регистрации политической партии;
- решение съезда политической партии о выдвижении федерального списка кандидатов и решение съезда политической партии о выдвижении кандидатов по одномандатным избирательным округам;
- списки уполномоченных представителей политической партии, уполномоченных представителей политической партии по финансовым вопросам, а также уполномоченных представителей региональных отделений политической партии по финансовым вопросам;
- заявление каждого кандидата из федерального списка о желании баллотироваться и соответствующие документы к данному заявлению.

Кандидат, выдвинутый политической партией по одномандатному округу и включенный ЦИК РФ в список, не позднее 35 дней с момента опубликования решения о назначении выборов представляет свое заявление о согласии баллотироваться и необходимые к нему документы.

За процедурой выдвижения следует процедура регистрации, которая также, как при выборах Президента РФ, имеет несколько вариантов. Первые два касаются регистрации федеральных списков кандидатов.

Первый вариант. Партия, выдвинувшая федеральный список кандидатов, допущена к распределению мандатов либо набрала не менее 3 % на последних выборах в Государственную Думу, либо допущена к распределению мандатов, либо ей передан хотя бы один мандат на выборах в региональные парламенты на день официального опубликования решения о назначении выборов, таким образом, пользуется поддержкой электората и освобождается от сбора подписей в свою поддержку.

Второй вариант. Политическая партия, не подпадающая под первый вариант, обязана собрать не менее 200 тысяч подписей избирателей, при этом на один субъект РФ должно приходиться не более 7 тысяч подписей избирателей, зарегистрированных в данном субъекте РФ в поддержку федерального списка кандидатов.

Кандидаты, выдвинутые по одномандатным округам, делятся соответственно на самовыдвиженцев и выдвинутых политическими партиями. Последние освобождаются от сбора подписей и регистрируются на основании решения партии о выдвижении.

Самовыдвиженцы должны собрать не менее 3 % подписей избирателей от общего числа избирателей, зарегистрированных на территории соответствующего избирательного округа, а если в избирательном округе менее 100 тысяч избирателей – не менее 3 тысяч подписей избирателей.

Соответствующая избирательная комиссия (ЦИК РФ, окружная избирательная комиссия) не позднее 10 дней с момента получения документов для регистрации принимает решение о регистрации федерального списка кандидатов или кандидата по одномандатному избирательному округу либо мотивированное решение об отказе в регистрации.

6.4 Сбор подписей в поддержку кандидатов, списков кандидатов

Необходимо остановиться подробнее на процедуре сбора подписей избирателей, поскольку несоблюдение законных требований может повлечь для кандидатов отказ в регистрации.

Во-первых, ФЗ «Об основных гарантиях...» устанавливает необходимое минимальное и максимальное число подписей в подписных листах. При их сборе в едином избирательном округе необходимо 0,5 % от числа избирателей, зарегистрированных на территории избирательного округа; в одномандатных и многомандатных избирательных округах – 0,5 % от числа избирателей, зарегистрированных на территории соответствующего избирательного округа, указанного в схеме одномандатных избирательных округов, но не может составлять менее 10 подписей.

На выборах депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ количество подписей составляет 3 % от числа избирателей, зарегистрированных на территории соответствующего избирательного округа, но не может составлять менее 60 подписей для многомандатного округа.

Подписные листы изготавливаются за счет средств избирательного фонда кандидата или партии. На выборах в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Федерации подписи могут собираться со дня оплаты изготовления подписных листов. На вы-

борах в органы местного самоуправления – со дня, следующего за днем уведомления комиссии о выдвижении кандидата.

Кандидат либо политическая партия имеют право заключать с лицом, достигшим 18 лет и не лишенным дееспособности, соответствующий договор о сборе подписей, оплата труда по которому осуществляется только из средств избирательного фонда кандидата или избирательного объединения.

Подписи могут собираться только среди избирателей, обладающих активным избирательным правом в том избирательном округе, в котором выдвинут кандидат, список кандидатов.

Избиратель ставит в подписном листе свою подпись и дату ее внесения, а также указывают 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 могут вноситься по просьбе избирателя лицом, осуществляющим сбор подписей, при этом подпись и дату ее внесения избиратель ставит собственноручно. Данные вносятся только рукописным способом. использование карандашей не допускается.

За одного и того же кандидата избиратель может поставить подпись один раз. Однако это не исключает возможности поддержать им выдвижение нескольких кандидатов.

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 в процессе сбора подписей и их вознаграждение за внесение подписи, не допускается. 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 запрещается.

Подписи, собранные с нарушением требований избирательного законодательства, являются недействительными. Подписи, проставленные одним лицом от имени другого лица, являются недостоверными.

Каждый подписной лист должен быть заверен подписью уполномоченного представителя избирательного объединения, кандидата путем внесения подписи и даты ее внесения, а также лица, осуществлявшего сбор подписей путем собственноручного указания своей фамилии, имени, отчества, даты рождения, адреса места жительства, серии, номера и даты выдачи паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, наименования или кода выдавшего его органа, а также ставит свою подпись и дату ее внесения.

6.5 Выдвижение и регистрация кандидатов на выборах высшего должностного лица субъекта Российской Федерации

Дискуссионным является положение ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» об особенностях поддержки кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта РФ в случае ее выборности (п. 3 ст. 18), получившего название «муниципальный фильтр». Его суть заключается в том, что согласно требованиям Закона кандидат должен быть поддержан депутатами представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований субъекта РФ. Законодатель определил, что поддержка выражается в проставлении подписи в поддержку кандидата. Необходимое количество подписей может составлять от 5 до 10 процентов от общего числа указанных депутатов и числа избранных на муниципальных выборах и действующих глав муниципальных образований.

Каждый субъект РФ в заданных пределах самостоятельно определяет число лиц, необходимое для поддержки кандидата.

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

Лицо, обладающее правом поддержки, проставляет подпись только за одного кандидата. Подпись должна сопровождаться указанием даты и времени ее проставления, а также должна быть нотариально заверена. Ее отзыв невозможен. В случае нарушения требования Закона о поддержке только одного кандидата, действительной считается подпись, проставленная по дате ранее остальных.

ТЕМА 7. ИНФОРМИРОВАНИЕ ИЗБИРАТЕЛЕЙ И ПРЕДВЫБОРНАЯ АГИТАЦИЯ

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

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

Очевидно, что и агитация, и информирование могут побудить избирателей сделать тот или иной выбор, поэтому возникает вопрос о том, чем отличаются эти понятия. Избирательное законодательство разграничивает информирование избирателей и предвыборную агитацию, исходя из различия их целей и устанавливая различные сроки и порядок их осуществления.

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

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

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

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

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

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

ществляющим выпуск СМИ, и журналистам возможность выразить собственное мнение.

При опубликовании результатов опросов общественного мнения редакции СМИ, граждане и организации, его осуществляющие, обязаны указывать организацию, проводившую опрос, время его проведения, количество опрошенных, метод сбора информации, точную формулировку вопроса, лицо, заказавшее проведение опроса и оплатившее его публикацию. В течение пяти дней до дня голосования, а также в день голосования запрещается опубликование результатов опросов общественного мнения, прогнозов результатов голосования, иных исследований, связанных с проводимыми выборами, в том числе их размещение в информационно-телекоммуникационных сетях (включая сеть «Интернет»).

7.2 Понятие, субъекты и методы предвыборной агитации

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

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

В содержании права на предвыборную агитацию выделяют: 1) право участвовать в избирательной кампании кандидатов или избирательных объединений; 2) право распространять информацию о кандидатах и избирательных объединениях и (или) выражать мнения о них вне рамок их избирательных кампаний.

Из определения *предвыборной агитации* вытекают ее основные *признаки*:

– предвыборная агитация осуществляется только в период избирательной кампании;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Предвыборная агитация может проводиться следующими *методами*:

– на каналах организаций телерадиовещания, в периодических печатных изданиях и в сетевых изданиях;

– посредством проведения агитационных публичных мероприятий (собраний и встреч с гражданами, митингов, пикетов, шествий, публичных дебатов);

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

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

Предвыборная агитация осуществляется только **в агитационный период**, который начинается со дня выдвижения кандидата, списка кандидатов и прекращается в ноль часов по местному времени за сутки до дня голосования. Любая публичная агитация накануне и в день голосования запрещается. Вместе с тем, агитационные печатные материалы (листовки, плакаты и др.), ранее размещенные в установленном законом порядке на зданиях и сооружениях, за исключением зданий, в которых размещены избирательные комиссии, помещения для голосования, и на расстоянии не менее 50 метров от входа в эти здания, сохраняются в день голосования на прежних местах (п. 4 ст. 49).

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

7.3 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; 3) в этот же срок необходимо уведомить соответствующую избирательную комис-

сию о своем намерении предоставить печатную площадь и эфирное время для проведения предвыборной агитации.

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

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

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

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 телерадиокomпании 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 объ-

единениями совместных мероприятий: предвыборных дебатов, дискуссий, «круглых столов». Субъекты агитации вправе отказаться от участия в совместном агитационном мероприятии, мотивируя свой отказ или не комментируя его вообще. И то, и другое встречается в избирательной практике. Отказ кандидата, избирательного объединения от совместных агитационных мероприятий не влечет увеличения объема предоставляемого им бесплатного эфирного времени. Другая половина предоставляемого телерадиокомпанией бесплатного эфирного времени распределяется в равных долях между зарегистрированными кандидатами либо избирательными объединениями.

Все теле- и радиокomпании обязаны предоставлять эфирное время на равных условиях для всех кандидатов и избирательных объединений. Обеспечение равных условий означает равенство в условиях заключения договоров, предоставление равных возможностей в получении эфирного времени или печатной площади по их размещению в эфире или на страницах газеты. С учетом необходимости соблюдения принципа равенства кандидатов, избирательных объединений, избирательным законодательством предусмотрен такой способ распределения эфирного времени, как жеребьевка. Например, п. 13 ст. 52 ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» устанавливает, что жеребьевка, в результате которой определяются дата и время выхода в эфир на бесплатной основе предвыборных агитационных материалов зарегистрированных кандидатов, политических партий, совместных агитационных мероприятий на каналах общероссийских и региональных государственных организаций телерадиовещания, проводится с участием представителей организаций телерадиовещания соответственно ЦИК РФ и избирательной комиссией субъекта РФ. Жеребьевка проводится по завершении регистрации кандидатов, но не позднее чем за 30 дней до дня голосования.

Порядок проведения жеребьевок на федеральных выборах устанавливается ЦИК России, на региональных – избирательной комиссией субъекта РФ. Результаты жеребьевки оформляются протоколом установленной формы. Определенный в результате жеребьевки график распределения эфирного времени публикуется соответственно в общероссийских государственных и региональных государственных периодических печатных изданиях.

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

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

7.4 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. 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.

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 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 индивидуальный номер налогоплательщика организации (Ф.И.О. лица и наименование субъекта РФ, района, города, иного населенного пункта, где находится его место жительства), изготовившей данные материалы, наименование организации (Ф.И.О. лица), заказавшей (заказавшего) их, информацию о тираже и дате выпуска этих материалов и указание об оплате их изготовления из средств соответствующего избирательного фонда. До начала распространения экземпляры всех агитационных материалов (в том числе в виде копий, фотографий) должны быть представлены в соответствующую избирательную комиссию.

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

Избирательное законодательство содержит требования к местам размещения (расклейки) агитационных листовок, плакатов, буклетов и т. д. Органы местного самоуправления обя-

заны выделить специальные места для размещения печатных агитационных материалов на каждом избирательном участке не позднее чем за 30 дней до дня голосования. Запрещено вывешивать агитационные листовки, плакаты и др. на памятниках, обелисках, зданиях, имеющих культурную, историческую, архитектурную ценность, а также на зданиях, где расположены избирательные комиссии, помещения для голосования, и на расстоянии 50 м от них. Нарушение данного требования влечет привлечение виновного к административной ответственности по ч. 2 ст. 5.12 КоАП РФ. Печатные агитационные материалы могут размещаться (расклеиваться) в помещениях и на зданиях только с согласия их собственников, владельцев. За размещение листовок (иных агитматериалов) без согласия собственника или владельца помещения законодателем предусмотрена ответственность по ч. 2 ст. 5.12 КоАП РФ.

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

ТЕМА 8. ФИНАНСОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ВЫБОРОВ

8.1 Понятие и виды финансирования выборов

Проведение выборов и избирательных кампаний невозможно без финансовой составляющей. Финансовые отношения являются неотъемлемой частью технологической компоненты избирательного процесса, обеспечивающей материальную возможность проведения выборов.

Содержание термина «финансирование выборов» не раскрывается в действующем законодательстве, хотя этим отношениям посвящена глава 8 ФЗ «Об основных гарантиях...».

В юридической литературе используются разные подходы к классификации отношений, связанных с финансированием выборов.

В зависимости от того, как осуществляется финансовое обеспечение, принято различать прямое и косвенное финансирование выборов.

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

Косвенное финансирование выборов – это действия, связанные с предоставлением субъектам избирательного процесса различных материальных и нематериальных, но имеющих стоимостное выражение благ, в целях обеспечения их участия в избирательном процессе. Наименование «кос-

венное финансирование» указывает на то, что соответствующие субъекты избирательного процесса не получают непосредственно денежные средства. Как правило, им предоставляются материальные блага, имеющие определенную стоимость. Пользуясь ими, субъекты избирательного процесса освобождаются от произведения оплаты за них. Косвенное финансирование получают не только кандидаты и избирательные объединения, но и избирательные комиссии.

Косвенное финансирование кандидатов и избирательных объединений включает, согласно нормам ФЗ «Об основных гарантиях...»:

– предоставление бесплатной печатной площади в государственном или муниципальном (в зависимости от уровня выборов) периодическом печатном издании для опубликования предвыборной программы и агитационных материалов (п. 10 ст. 48, ст. 52);

– бесплатное предоставление эфирного времени для проведения предвыборной агитации в государственных и муниципальных организациях телерадиовещания (п. 1 ст. 50, ст. 51);

– безвозмездное предоставление для проведения публичных агитационных мероприятий помещения, находящегося в государственной или муниципальной собственности (п. 3 ст. 53);

– добровольное, бесплатное личное выполнение работ или оказание услуг физическим лицом (гражданином) по подготовке и проведению выборов без привлечения третьих лиц.

К косвенному финансированию избирательных комиссий отнесено:

– безвозмездное предоставление избирательным комиссиям государственными органами и органами местного самоуправления необходимых помещений, в том числе которые требуются для хранения избирательных документов (п. 16 ст. 20);

– безвозмездное предоставление избирательным комиссиям государственными органами и органами местного самоуправления транспортных средств, технического оборудования и средств связи (п. 16 ст. 20);

– безвозмездное предоставление главой местной администрации помещения для голосования в распоряжение участковой избирательной комиссии (п. 1 ст. 61).

В зависимости от того, на что направлено финансовое обеспечение, принято различать финансирование самого механизма выборов и финансирование избирательных кампаний избирательных объединений и кандидатов.

Финансирование механизма выборов – это прямое и косвенное финансовое обеспечение самой возможности организации и проведения выборов. Сюда относится покрытие расходов на функционирование избирательных комиссий, на технологическое оборудование, необходимое для проведения голосования, на услуги связи, транспорта и т. п. В Законе об основных гарантиях данный вид финансирования назван «финансовое обеспечение подготовки и проведения выборов».

Финансирование избирательных кампаний избирательных объединений и кандидатов – это прямое и косвенное финансовое обеспечение возможности участия указанных субъектов в избирательном процессе, включая покрытие расходов на оплату выполненных для них работ, оказанных услуг, осуществление агитационной деятельности и т. п.

8.2 Финансовое обеспечение подготовки и проведения выборов

Основным источником прямого финансового обеспечения подготовки и проведения выборов являются средства бюджетов (федерального, субъектов РФ, местных). В составе расходов бюджета соответствующего территориального образования (Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования) должны предусматриваться средства, необходимые для обеспечения подготовки и проведения выборов, финансирование расходов на эксплуатацию и развитие средств автоматизации избирательного процесса (например, ГАС «Выборы»), обучение организаторов выборов и избирателей.

Это довольно внушительные суммы, особенно когда речь идет о федеральных выборах. Так, например, на выборы Президента России в 2012 году из федерального бюджета было потрачено более 10 млрд. рублей, а на выборы депутатов Государственной Думы в 2011 году – более 7 млрд рублей.

Главными распорядителями бюджетных средств, выделяемых на выборы, являются соответствующие избирательные комиссии:

- 1) при проведении выборов федеральных органов власти – ЦИК РФ;
- 2) при проведении выборов органов власти субъектов РФ – избирательные комиссии субъектов Федерации;
- 3) при проведении муниципальных выборов – избирательные комиссии муниципальных образований.

Бюджетные средства направляются на специальные счета указанных избирательных комиссий, которые они открывают в учреждениях Центрального банка России, а при их отсутствии – в филиалах Сбербанка России. Банковские организации не взимают плату за услуги по открытию счетов и проведению операций по ним. В то же время банки не уплачивают проценты за пользование денежными средствами, которые находятся на данных счетах.

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

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

Фактическими распорядителями денежных средств, выделяемых избирательным комиссиям, являются их председатели. Они несут персональную ответственность за соответствие финансовой документации решениям избирательной комис-

сии по вопросам финансов, а также за представление отчетов о расходовании бюджетных средств.

Закупка избирательными комиссиями товаров, работ и услуг, необходимых для организации и проведения выборов, осуществляется в соответствии с Гражданским кодексом РФ и Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»¹. При этом ФЗ «Об основных гарантиях...» разрешает осуществлять такие закупки в соответствии с утвержденной бюджетной росписью даже до дня официальной публикации решения о назначении выборов.

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

- 1) оплата труда (вознаграждение) 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, направляемым для работы в составе контрольно-ревизионных служб при избирательных комиссиях;
- 2) изготовление печатной продукции и осуществление издательской деятельности;
- 3) приобретение, доставка и установка оборудования (в том числе технологического), других материальных ценностей, необходимых для подготовки и проведения выборов и обеспечения деятельности избирательных комиссий;
- 4) транспортные расходы, в том числе при проведении голосования в труднодоступных и отдаленных местностях;
- 5) доставка и хранение избирательных документов, подготовка их к передаче в архив или на уничтожение;

¹ СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652; 2015. № 14. Ст. 2022.

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

7) использование и эксплуатация средств автоматизации, повышение правовой культуры избирателей и обучение организаторов выборов.

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

– ЦИК РФ отчитывается перед палатами Федерального Собрания РФ (Государственной Думой и Советом Федерации);

– избирательные комиссии субъектов РФ отчитываются перед законодательными органами государственной власти субъектов РФ;

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

8.3 Формирование избирательных фондов

В целях обеспечения открытости и прозрачности финансовой составляющей избирательных кампаний, избирательное законодательство обязывает всех кандидатов и все избирательные объединения осуществлять финансирование своей избирательной деятельности только из средств избирательных фондов. Это, в конечном итоге, обеспечивает реализацию принципа равного избирательного права.

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

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

Создание избирательного фонда – обязанность всех кандидатов и избирательных объединений. Все денежные средства, образующие избирательный фонд, перечисляются на специальный избирательный счет, который открывается с разрешения соответствующей избирательной комиссии кандидатом либо его уполномоченным представителем по финансовым вопросам, уполномоченным представителем по финансовым вопросам избирательного объединения в филиалах Сбербанка РФ, а при их отсутствии – в других кредитных организациях, расположенных на территории избирательного округа. При отсутствии на территории избирательного округа кредитных организаций кандидат и избирательное объединение могут по согласованию с соответствующей избирательной комиссией определить кредитную организацию, в которой открывается специальный избирательный счет. На выборах органов местного самоуправления сельских поселений законом субъекта Федерации может быть предусмотрено создание избирательного фонда кандидата без открытия специального избирательного счета в случае, если расходы на финансирование избирательной кампании кандидата не превышают пяти тысяч рублей. В этом случае избирательный фонд создается только за счет собственных средств кандидата.

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

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

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

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

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

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

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

ФЗ «Об основных гарантиях...» устанавливает исчерпывающий перечень источников, из которых может формироваться избирательный фонд:

а) собственные средства избирательного объединения или кандидата;

б) средства, выделенные кандидату выдвинувшим его избирательным объединением;

в) добровольные пожертвования граждан;

г) добровольные пожертвования юридических лиц.

Также ФЗ «Об основных гарантиях...» закрепляет перечень субъектов, которым запрещено вносить пожертвования в избирательные фонды. В частности, к ним относятся:

1) иностранные организации, иностранные государства;

2) иностранные граждане, за исключением случаев, когда в соответствии с международным договором и в порядке установленном законом они наделяются избирательными правами (при выборах органов местного самоуправления);

3) лица без гражданства;

4) граждане России, не достигшие возраста 18 лет на день голосования;

5) российские юридические лица с иностранным участием, если доля (вклад) иностранного участия в их уставном (складочном) капитале превышает 30 % на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов (для открытых акционерных обществ – на день составления списка лиц, имеющих право участвовать в годовом общем собрании акционеров за предыдущий финансовый год), а также организации, учрежденные данными юридическими лицами или имеющие в своем уставном (складочном) капитале долю (вклад) этих юридических лиц, превышающую (превышающий) 30 процентов на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов (для открытых акционерных обществ – на день составления списка лиц, имеющих право участвовать в годовом общем собрании акционеров за предыдущий финансовый год);

б) международные организации и международные общественные движения;

7) органы государственной власти, иные государственные органы, органы местного самоуправления;

8) государственные и муниципальные учреждения, государственные и муниципальные унитарные предприятия;

9) юридические лица, в уставном (складочном) капитале которых доля (вклад) Российской Федерации, субъектов Федерации и (или) муниципальных образований превышает 30 процентов на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов (для открытых акционерных обществ – на день составления списка лиц, имеющих право участвовать в годовом общем собрании акционеров за предыдущий финансовый год), а также организации, учрежденные данными юридическими лицами или имеющие в своем уставном (складочном) капитале долю (вклад) этих юридических лиц, превышающую (превышающий) 30 % на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов (для открытых акционерных обществ – на день составления списка лиц, имеющих право участвовать

в годовом общем собрании акционеров за предыдущий финансовый год);

10) организации, учрежденные государственными органами и (или) органами местного самоуправления (за исключением акционерных обществ, учрежденных в порядке приватизации);

11) воинские части, военные учреждения и организации, правоохранительные органы;

12) благотворительные и религиозные организации, а также учрежденные ими организации;

13) анонимные жертвователи (под **анонимным жертвователем** понимается *гражданин, который не указал в платежном документе на внесение пожертвования любое из следующих сведений: фамилию, имя и отчество, адрес места жительства – или указал недостоверные сведения, либо юридическое лицо, о котором в платежном документе на внесение пожертвования не указано любое из следующих сведений: идентификационный номер налогоплательщика, наименование, банковские реквизиты - или указаны недостоверные сведения*);

14) юридические лица, зарегистрированные менее чем за один год до дня голосования на выборах, а также некоммерческие организации, выполняющие функции иностранного агента;

15) некоммерческие организации, получавшие в течение года, предшествующего дню внесения пожертвования в избирательный фонд, денежные средства либо иное имущество от субъектов, которые перечислены в предыдущих пунктах, и не вернувшие им эти денежные средства либо переданное имущество до дня внесения пожертвования в избирательный фонд (в случае невозможности возврата – если не были перечислены (переданы) в доход Российской Федерации).

В целях обеспечения возможности осуществления проверки соблюдения ограничений по внесению пожертвований, избирательное законодательство устанавливает специальные

требования к содержанию платежных документов (поручений), которыми оформляются пожертвования.

При внесении пожертвования гражданином в платежном документе обязательно указываются его фамилия, имя, отчество, дата рождения, адрес места жительства, серия и номер паспорта или заменяющего его документа, информация о гражданстве.

При внесении пожертвования юридическим лицом в платежном поручении указываются его идентификационный номер налогоплательщика, наименование, дата регистрации, банковские реквизиты, отметка об отсутствии ограничений, предусмотренных избирательным законодательством.

В случае, если в избирательный фонд поступает пожертвование от субъектов, не имеющих право его вносить, либо если в платежных документах (поручениях) не содержится требуемая информация, кандидат или избирательное объединение обязаны возратить жертвователю внесенное пожертвование. Если пожертвование было внесено анонимным жертвователем, то оно подлежит перечислению в доход соответствующего бюджета.

Кандидат и избирательное объединение не несут ответственность за принятие пожертвования, если в платежных документах (поручениях) были указаны сведения, позволяющие признать пожертвование законным, но оказавшиеся недостоверными, если информация об этом не была ими своевременно получена.

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

Так, на выборах Президента РФ предельная сумма всех расходов кандидата из средств его избирательного фонда не может превышать 400 миллионов рублей (если проводится повторное голосование – 500 млн рублей). Из этой суммы собственные средства кандидата не могут превышать 10 % (если проводится повторное голосование – 15 %), средства, выделенные кандидату выдвинувшей его политической партией не могут превышать 50 %, а добровольное пожертвование одного гражданина или юридического лица не должно превышать 1,5 % и 7 % соответственно (пп. 2–5 ст. 58 ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»).

На выборах Законодательного Собрания Краснодарского края предельная сумма всех расходов из средств избирательного фонда избирательного объединения не может превышать 200000000 рублей, а для кандидата в депутаты, выдвинутого по одномандатному избирательному округу – 1500000 рублей. Для избирательного фонда кандидата, выдвинутого по одномандатному избирательному округу, собственные средства кандидата не могут превышать 10 %, средства, выделенные кандидату выдвинувшей его политической партией не могут превышать 50 %, а добровольное пожертвование одного гражданина или юридического лица не должно превышать 1 % и 10 % соответственно. Для избирательного фонда избирательного объединения собственные средства не могут превышать 10 %, добровольные пожертвования граждан не могут превышать 0,1 %, а для юридических лиц – 1 % от предельной суммы всех расходов из средств избирательного фонда (пп. 5–8 ст. 49 Закона Краснодарского края «О выборах депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края»).

В случае, если пожертвование в избирательный фонд было внесено в размере, превышающем максимальный размер пожертвования, превышающая его часть подлежит возврату жертвователю с указанием причины возврата. Пожертвование может быть возвращено также в полном объеме.

8.4 Расходование средств избирательных фондов

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

Поскольку решение финансовых вопросов в ходе проведения избирательной кампании занимает значительный объем времени и трудовых усилий, избирательное законодательство предписывает их возложение на специальных субъектов – уполномоченных представителей по финансовым вопросам. Избирательные объединения обязаны назначать данных лиц при участии в любых видах выборов. В то же время кандидаты вправе, но не обязаны осуществлять подобное назначение, если только такая обязанность не будет закреплена в законе, регулирующем конкретный вид проводимых выборов. Так, например, п. 1 ст. 59 ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» возлагает на всех кандидатов в Президенты России обязанность назначить уполномоченных представителей по финансовым вопросам. Регистрация уполномоченных представителей по финансовым вопросам от кандидатов и избирательных объединений осуществляется избирательными комиссиями.

Уполномоченные представители по финансовым вопросам осуществляют:

- 1) открытие специального избирательного счета;
- 2) распоряжение средствами избирательного фонда;
- 3) учет денежных средств избирательного фонда;
- 4) контроль за поступлением и расходованием средств избирательного фонда;
- 5) подписание расчетных документов.

Средства избирательных фондов имеют *строго целевое назначение*. Они могут использоваться только на покрытие расходов, связанных с проведением своей избирательной кампании, а именно на:

а) 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;

б) предвыборную агитацию, а также на оплату работ (услуг) информационного и консультационного характера;

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.

Гражданам и юридическим лицам запрещено оказывать кандидатам и избирательным объединениям финансовую поддержку, помимо соответствующего избирательного фонда. Также запрещаются бесплатные или по необоснованно заниженным (завышенным) расценкам выполнение работ, оказание услуг, реализация товаров юридическими лицами, их филиалами, представительствами и иными подразделениями, прямо или косвенно связанных с выборами и направленных на достижение определенного результата на выборах.

Договоры (соглашения) с гражданами и юридическими лицами о выполнении определенных работ (об оказании услуг), связанных с избирательной кампанией кандидата или избирательного объединения, заключаются лично кандидатом либо его уполномоченным представителем по финансовым вопросам, уполномоченным представителем по финансовым вопросам избирательного объединения. Расчеты между кандидатом или избирательным объединением и юридическими лицами за выполнение указанных работ (оказание услуг) должны осуществляться только из средств избирательного фонда и исключительно в безналичном порядке.

После дня голосования кандидаты, избирательные объединения обязаны перечислить неизрасходованные денежные средства, находящиеся на специальном избирательном счете, гражданам и юридическим лицам, осуществившим пожертво-

вания либо перечисления в их избирательные фонды, пропорционально вложенным средствам. Кредитная организация обязана по истечении 30 дней со дня голосования по письменному указанию соответствующей избирательной комиссии в бесспорном порядке перечислить на ее счет причитающиеся ей денежные средства, а оставшиеся на специальном избирательном счете неизрасходованные денежные средства по истечении 60 дней со дня голосования – в доход соответствующего бюджета.

За поступлением и расходованием средств избирательного фонда осуществляется жесткий контроль. 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 России 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 финан-

совые 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. Перечень прилагаемых к итоговому финансовому отчету документов определяется избирательной комиссией, организующей выборы.

Помимо итогового финансового отчета, законами об отдельных видах выборов предусматривается необходимость представления кандидатами, избирательными объединениями первого финансового отчета одновременно с представлением документов для регистрации. В частности, необходимость представления такого отчета закреплена в ФЗ «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 ЦИК РФ, избирательной комиссией субъекта РФ на своих сайтах в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

При проведении выборов в федеральные органы государственной власти перечень сведений, подлежащих обязатель-

ному опубликованию, устанавливается соответствующим федеральным законом. Так, например, согласно ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» обязательному опубликованию в печатных изданиях подлежат сведения:

1) о финансовой операции по расходованию средств из избирательного фонда в случае, если ее размер превышает 100 тысяч рублей;

2) о юридических лицах, внесших в избирательный фонд добровольные пожертвования на сумму, превышающую 200 тысяч рублей;

3) о количестве граждан, внесших в избирательный фонд добровольные пожертвования на сумму, превышающую 20 тысяч рублей;

4) о средствах, возвращенных жертвователям, в том числе об основаниях возврата;

5) об общей сумме средств, поступивших в избирательный фонд, и об общей сумме средств, израсходованных из него.

По ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в печатных изданиях публикуются сведения:

1) о финансовой операции по расходованию средств из соответствующего избирательного фонда в случае, если ее размер превышает 400 тысяч рублей для политической партии и 100 тысяч рублей для ее регионального отделения, кандидата;

2) о юридических лицах, перечисливших в избирательный фонд политической партии, ее регионального отделения, кандидата добровольные пожертвования в сумме, превышающей 200 тысяч рублей для политической партии и 50 тысяч рублей для ее регионального отделения, кандидата;

3) о количестве граждан, внесших в избирательный фонд политической партии, ее регионального отделения, кандидата добровольные пожертвования на сумму, превышающую 20 тысяч рублей для политической партии или ее регионального отделения, кандидата;

4) о средствах, возвращенных жертвователям из избирательного фонда политической партии, ее регионального отделения, кандидата, в том числе об основаниях возврата;

5) об общей сумме средств, поступивших в избирательный фонд политической партии, ее регионального отделения, кандидата, и об общей сумме израсходованных средств.

При проведении выборов в органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления обязательно размещению подлежат сведения:

а) о финансовой операции по расходованию средств из соответствующего избирательного фонда в случае, если ее размер превышает 50 тысяч рублей;

б) о юридических лицах, перечисливших в соответствующий избирательный фонд добровольные пожертвования в сумме, превышающей 25 тысяч рублей;

в) о количестве граждан, внесших в соответствующий избирательный фонд добровольные пожертвования в сумме, превышающей 20 тысяч рублей;

г) о средствах, возвращенных жертвователям из соответствующего избирательного фонда, в том числе об основаниях возврата;

д) об общей сумме средств, поступивших в соответствующий избирательный фонд, и об общей сумме израсходованных средств.

ТЕМА 9. ГОЛОСОВАНИЕ И ОПРЕДЕЛЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ ВЫБОРОВ

9.1 Организация и порядок проведения голосования избирателей в помещении участковой комиссии

На основании п. 1 ст. 61 ФЗ «Об основных гарантиях...» главы местных администраций муниципальных образований должны безвозмездно предоставлять в распоряжение участковых избирательных комиссий помещения для голосования.

Требования к помещению для голосования

Первое требование. В нем должен быть зал, в котором располагаются кабины или иные специально оборудованные места, отведенные для тайного голосования. Такие места оснащаются системой освещения и снабжаются письменными принадлежностями (за исключением карандашей).

Второе требование. Участковая избирательная комиссия оборудует информационный стенд, как правило, в этом помещении, реже – непосредственно перед ним, представляя информацию о кандидатах (списках кандидатов), об избирательных объединениях, внесенных в избирательный бюллетень. Информационные материалы не должны содержать признаки предвыборной агитации.

К сведениям, размещаемым на информационном стенде, относятся:

– биографические данные кандидатов в объеме, установленном соответствующей избирательной комиссией, но не меньшем, чем объем информации, внесенной в избирательный бюллетень;

– сообщение о том, кем был выдвинут кандидат, в частности, каким избирательным объединением (с указанием его наименования), а если кандидат сам выдвинул свою кандидатуру, то говорится о его самовыдвижении;

– сведения об имуществе и о доходах кандидатов, а в случаях, установленных законом, также сведения о доходах и об имуществе их супругов;

– информация о выявленных фактах представления кандидатами недостоверных сведений;

– сведения о наличии у кандидата судимости, в том числе из списка кандидатов, а если судимость снята или погашена, – также данные о дате снятия или погашения судимости;

– извлечения из административного и уголовного законодательства РФ, определяющего ответственность за нарушение избирательных прав граждан РФ;

– на выборах Президента РФ представляются также сведения из финансовых отчетов политических партий, выдвинувших зарегистрированных кандидатов, а также сведения о результатах проверки этих отчетов;

– на выборах высшего должностного лица субъекта РФ – сведения о лицах для наделения полномочиями члена Совета Федерации, представленных кандидатами на указанную должность. Эти сведения могут быть оформлены в виде раздаточных информационных материалов и дополнительно предоставляться непосредственно участковой избирательной комиссией каждому избирателю.

Кроме названного, на стенде размещаются образцы заполненных избирательных бюллетеней, которые не должны содержать реальные фамилии кандидатов, наименования избирательных объединений, участвующих в данных выборах.

Третье требование. В таком помещении должна находиться увеличенная форма протокола об итогах голосования, в которую будут заносится по мере установления данные об итогах голосования. Она вывешивается до начала процесса голосования и должна находиться в поле зрения членов участ-

ковой 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 самостоятельного заполнения избирательного бюллетеня, в том числе с применением рельефно-точечного шрифта Брайля.

Для предотвращения подделки избирательных бюллетеней при их изготовлении используются специальные средства защиты:

– на выборах федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ – бумага с

водяными знаками или с нанесенными типографским методом надписью микрошрифтом и (или) защитной сеткой; возможно использование специальных знаков (марок);

– на выборах в органы местного самоуправления – используется бумага с нанесенными типографским методом цветным фоном или надписью микрошрифтом и (или) защитной сеткой.

Число передаваемых избирательных бюллетеней в каждую участковую избирательную комиссию не должно превышать более чем на 0,5 % (но не менее чем на два бюллетеня) количество избирателей, зарегистрированных на данном избирательном участке, и составлять менее 70 % от числа граждан, включенных в списки избирателей на участке на день передачи избирательных бюллетеней.

Текст избирательного бюллетеня размещается только на одной его стороне либо на русском языке, либо еще и на государственном языке республики, входящей в состав Российской Федерации, а в необходимых случаях – на языках народов РФ на территориях их компактного проживания.

При проведении голосования за кандидатов их фамилии располагаются в избирательном бюллетене в алфавитном порядке. Если голосование проводится за списки кандидатов, то в бюллетене размещаются краткие наименования избирательных объединений, а также фамилии, имена, отчества не менее чем первых трех кандидатов из партийного списка и (или) его соответствующей региональной части и эмблемы избирательных объединений (в одноцветном исполнении) в порядке, определяемом жеребьевкой.

Например, избирательный бюллетень по выборам кандидатов в депутаты по одномандатным избирательным округам содержит следующие сведения о каждом кандидате:

- Ф.И.О.;
- год рождения;
- место жительства (с указанием наименования субъекта РФ, района, города, иного населенного пункта);

– основное место работы или службы, занимаемая должность (в случае отсутствия основного места работы или службы – род занятий);

– если кандидат является действующим депутатом, но работает на непостоянной основе, – сведения об этом одновременно с указанием наименования представительного органа;

– кем он выдвинут;

– если кандидат-самовыдвиженец указал в заявлении о согласии баллотироваться свою принадлежность к политической партии или другому общественному объединению, в избирательном бюллетене указываются его краткое наименование и статус кандидата в нем;

– если зарегистрированный кандидат, выдвинутый избирательным объединением по одномандатному избирательному, включен также в состав зарегистрированного списка кандидатов, эти сведения также указываются в избирательном бюллетене;

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

С 1 января 2015 г. законодатель вернул в избирательные бюллетени строку «Против всех кандидатов» («Против всех списков кандидатов»), но только при проведении выборов в органы местного самоуправления. Однако законом субъекта РФ может быть предусмотрено, что на соответствующих выборах указанная строка в избирательном бюллетене не размещается.

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 до 20 часов по местному времени.

На избирательных участках, образованных на судах, находящихся в плавании, в воинских частях, на полярных станциях, в труднодоступных или отдаленных местностях, участковая комиссия может объявить голосование законченным раньше указанного времени, если проголосовали все избиратели, включенные в список избирателей.

Председатель участковой избирательной комиссии непосредственно перед началом голосования предъявляет к осмотру членам участковой комиссии, наблюдателям и другим присутствующим на избирательном участке лицам пустые ящики для голосования (отсеки технического средства подсчета голосов – в случае их применения), которые вслед за этим опечатываются печатью участковой комиссии.

Каждый избиратель должен голосовать лично, голосование за других лиц не допускается.

Члены участковой комиссии выдают избирателям бюллетени по предъявлении паспорта или иного документа, заменяющего паспорт гражданина. Избиратель либо сам проставляет в списке избирателей серию и номер своего паспорта или иного документа, либо с его согласия такая запись вносится членом избирательной комиссии. Избиратель проверяет правильность произведенной записи и расписывается в соответствующей графе списка избирателей в получении избирательного бюллетеня.

Бюллетень заполняется избирателем в специально оборудованной кабине, ином специально оборудованном месте путем проставления любого знака в квадрате, относящемся к кандидату или списку кандидатов, в пользу которого он сделал выбор, либо к позиции «Против всех кандидатов» или «Против всех списков кандидатов» (на выборах в органы местного самоуправления).

Избиратель, допустивший ошибку при заполнении бюллетеня, вправе обратиться к члену комиссии с просьбой о вы-

даче ему нового бюллетеня. Тот выдает новый бюллетень, делая об этом отметку в списке избирателей напротив фамилии избирателя.

Если избиратель не имеет возможности самостоятельно расписаться в получении избирательного бюллетеня или заполнить его, принять участие в электронном голосовании, то он вправе воспользоваться для этого помощью другого избирателя, однако им не может быть член избирательной комиссии, зарегистрированный кандидат, уполномоченный представитель избирательного объединения, доверенное лицо кандидата, избирательного объединения, наблюдатель. Избиратель устно извещает комиссию о своем намерении воспользоваться помощью конкретного лица для заполнения избирательного бюллетеня или участия в электронном голосовании. При этом в соответствующей графе списка избирателей указываются фамилия, имя, отчество, серия и номер паспорта или документа, заменяющего паспорт, гражданина, оказывающего помощь обратившемуся избирателю.

Заполненные избирательные бюллетени опускаются избирателями в опечатанные (опломбированные) ящики для голосования либо в технические средства подсчета голосов.

Голосование по открепительным удостоверениям

Избиратель вправе в установленные законом сроки получить открепительное удостоверение и проголосовать на том избирательном участке, на котором он будет находиться в день голосования. Конечно, в пределах избирательного округа, где он обладает активным избирательным правом.

Период выдачи открепительных удостоверений – не менее 30 дней до дня голосования, исключая сам день голосования. В случае совмещения дней голосования на выборах разных уровней открепительные удостоверения выдаются в сроки, определенные законом, регулирующим порядок проведения выборов более высокого уровня.

В целях защиты открепительных удостоверений от подделки при их изготовлении также используются бумага с водяными знаками и (или) с нанесенными типографским способом надписью микрошрифтом и (или) защитной сеткой и (или) иные специальные элементы защиты. Открепительное удостоверение, используемое на выборах, при проведении которых законом предусмотрено повторное голосование, должно иметь отрывной талон.

Названный документ строгой отчетности выдается избирательной комиссией на основании письменного заявления избирателя с указанием причины, по которой ему требуется открепительное удостоверение (например, командировка, выезд на лечение, на отдых). Открепительное удостоверение выдается лично избирателю либо его представителю, имеющему нотариально удостоверенную доверенность.

В день голосования по предъявлении паспорта и открепительного удостоверения избиратель дополнительно включается в список избирателей на том избирательном участке, где он будет фактически находиться и голосовать.

В случае утраты открепительного удостоверения его дубликат не выдается. Повторная выдача такого избирательного документа не допускается.

9.2 Понятие и формы электронного голосования

В п. 15 ст. 64 ФЗ «Об основных гарантиях...» закрепляется, что при проведении выборов вместо голосования с использованием бюллетеней, изготовленных на бумажном носителе, может проводиться электронное голосование. Решение о проведении электронного голосования принимается ЦИК РФ или по ее поручению соответствующей избирательной комиссией субъекта РФ.

На основании Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты

Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации» в пп. 62 ст. 2 ФЗ «Об основных гарантиях...» было легализовано **понятие электронного голосования** как голосования без использования избирательного бюллетеня, напечатанного на бумажном носителе, с использованием комплекса средств автоматизации ГАС «Выборы»¹. Следовательно, законодатель в содержание дефиниции включил только лишь голосование с применением комплексов для электронного голосования.

В таком варианте термин не в полной мере соответствует определению, закрепленному в Рекомендации № Rec (2004) 11 Комитета министров Совета Европы «О правовых, практических и технических стандартах электронного голосования» (Принята 30 сентября 2004 г. на 898-ом заседании представителей министров), в частности, **электронное голосование** – это *электронные выборы или электронный референдум, включающие использование электронных средств как минимум при подаче голосов. Более того, в международной практике было скорректировано понятие рассматриваемой категории как применение технологий получения и подсчета голосов избирателей, а также подведение итогов голосования с помощью любых электронных средств*².

Исходя из сказанного, а также как показывает опыт зарубежных стран, электронное голосование включает не только использование комплексов для электронного голосования, но и применение оптических сканеров для автоматического подсчета голосов избирателей и средств для проведения интернет-голосования.

В Российской Федерации при голосовании используются как комплексы для электронного голосования (КЭГ), так и комплексы обработки избирательных бюлле-

¹ Российская газета. 2005. 26 июля.

² См.: Дистанционное электронное голосование: российские и зарубежные исследования. Центральная избирательная комиссия РФ. cikrf.ru/exp_cik/elektr_opros/2glava. Pdf.

тений (КОИБ), а интернет-голосование пока не внедрено в правовую материю, проходя техническую апробацию на некоторых выборах.

Таким образом, понятие электронного голосования в ФЗ «Об основных гарантиях...» необходимо дополнить таким видом, как голосование с помощью КОИБ, предполагая возможность расширения дефиниции за счет правовой регламентации интернет-голосования.

Формы электронного голосования в Российской Федерации

1. Голосование с использованием комплексов для электронного голосования (рисунок 1).

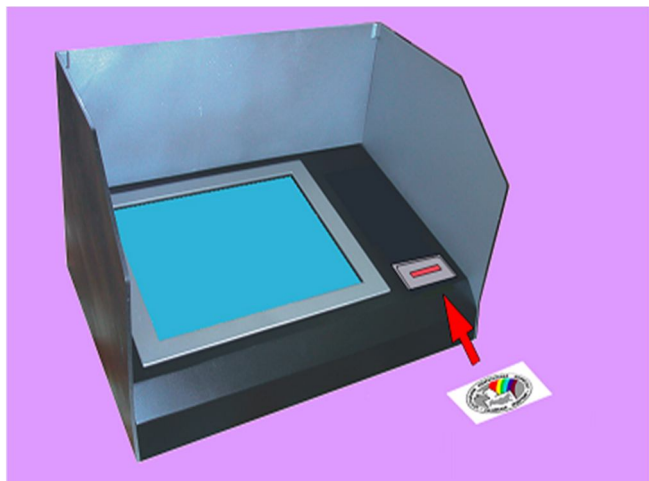


Рисунок 1 – КЭГ

Впервые они были использованы на пяти избирательных участках Великого Новгорода 6 октября 2006 г. Сегодня их правовая основа – утвержденный Постановлением ЦИК РФ от 7 сентября 2011 г. № 31/276-6 «Порядок электронного голосования с использованием комплексов для электронного голосования на выборах, проводимых в Российской Федерации»¹.

¹ Вестник ЦИК РФ. 2011. № 13; СПС «КонсультантПлюс».

Схема действий избирателя, голосующего с использованием КЭГ

ПЕРВЫЙ ЭТАП

Необходимо выбрать язык для голосования, а затем будет доступно меню выбора бюллетеня для голосования (рисунок 2).

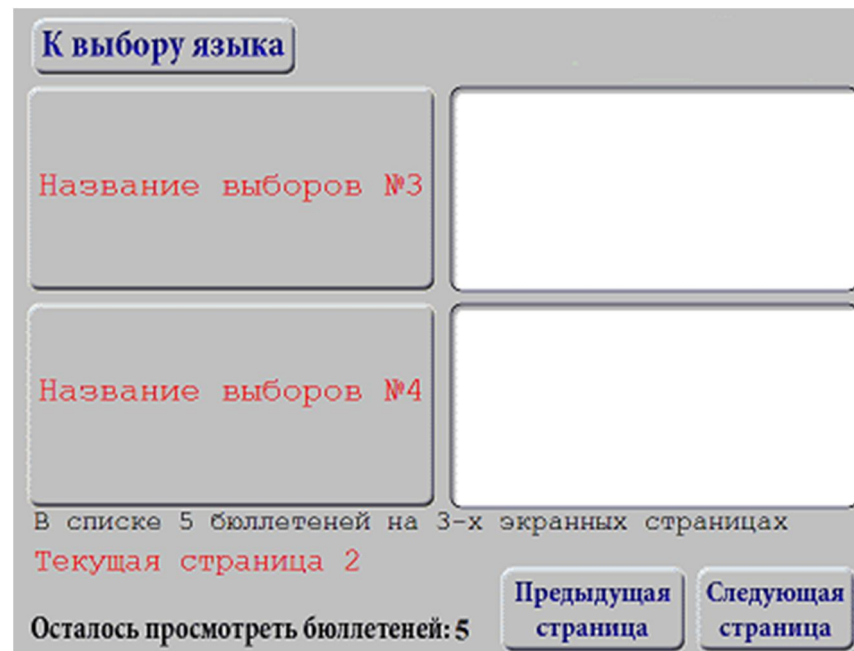


Рисунок 2 – Меню выбора языка и электронного избирательного бюллетеня для голосования

ВТОРОЙ ЭТАП

На данной странице отображаются все доступные для голосования на избирательном участке виды выборов, избирательные бюллетени (если их больше двух, в нижней части экрана отображаются кнопки перехода к следующим страницам), информация о количестве избирательных бюллетеней, номере текущей страницы и количестве непросмотренных избирательных бюллетеней.

Избиратель в любой последовательности приступает к голосованию по перечисленным видам выборов. После этого на экране появляется электронный избирательный бюллетень для конкретного вида выборов с фамилиями кандидатов либо наименованиями избирательных объединений (рисунок 3).

Текущая страница 2

Использовано голосов: 0 из 2

Завершить заполнение БЮЛЛЕТЕНЯ

11	Кандидат №11	<input type="radio"/>	16	Кандидат №16	<input type="radio"/>
12	Кандидат №12	<input type="radio"/>	17	Кандидат №17	<input type="radio"/>
13	Кандидат №13	<input type="radio"/>	18	Кандидат №18	<input type="radio"/>
14	Кандидат №14	<input type="radio"/>	19	Кандидат №19	<input type="radio"/>
15	Кандидат №15	<input type="radio"/>	20	Кандидат №20	<input type="radio"/>

В списке 30 кандидатов на 3-х экранных страницах

Для совершения выбора проставьте галочки напротив кандидатов

Предыдущая страница Следующая страница

Рисунок 3 – Электронный избирательный бюллетень

Процедура голосования осуществляется путем касания выбранной строки на экране.

ТРЕТИЙ ЭТАП

Проголосовав по всем видам выборов, избиратель завершает заполнение избирательного бюллетеня (кнопка «Да») (рисунок 4).

Текущая страница 2

Использовано голосов: 2 из 2

Завершить заполнение БЮЛЛЕТЕНЯ

Завершить заполнение бюллетеня?

Да Нет

Для совершения выбора проставьте галочки напротив кандидатов

Предыдущая страница Следующая страница

Рисунок 4 – Завершение заполнения электронного избирательного бюллетеня

Если избиратель использовал не все голоса, то на экране появится соответствующая информация. Он может вернуться к заполнению избирательного бюллетеня, нажав кнопку «Нет», либо завершить голосование с помощью кнопки «Да» (рисунок 5).

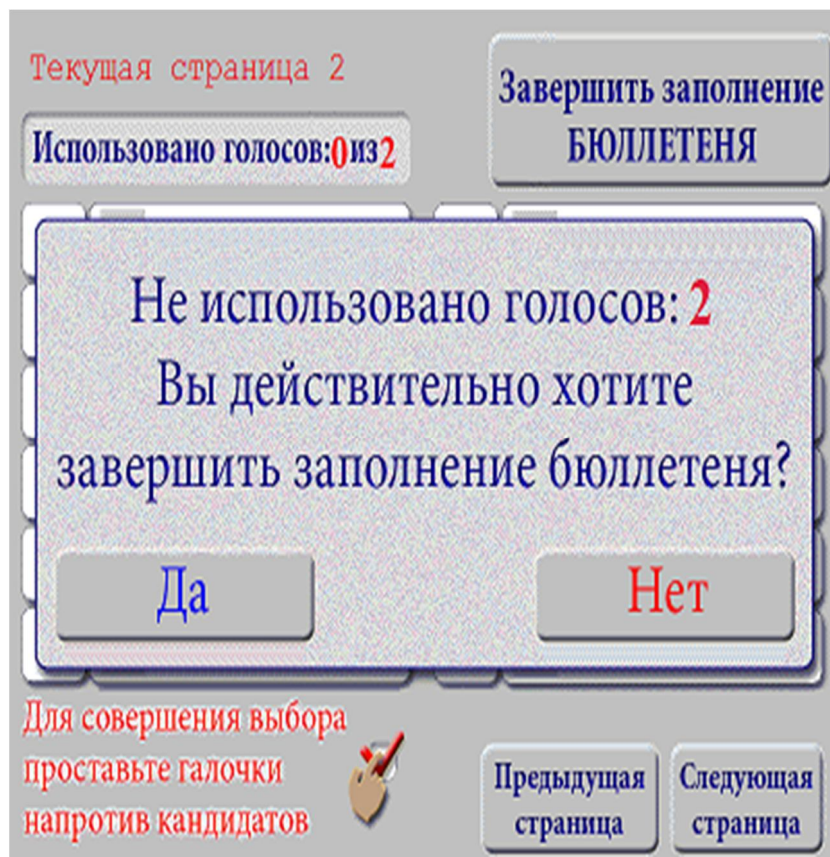


Рисунок 5 – Возврат к незаполненным электронным избирательным бюллетеням

ЧЕТВЕРТЫЙ ЭТАП

Избиратель возвращается на страницу с перечнем видов выборов, где видно за каких кандидатов он проголосовал и избирательные бюллетени по каким выборам еще не заполнены. Для продолжения голосования он касается части экрана с названием выборов, по которым он еще не голосовал. Далее избиратель завершает заполнение электронных избирательных бюллетеней по всем видам выборов, нажав кнопку «Завершить» (рисунок 6).

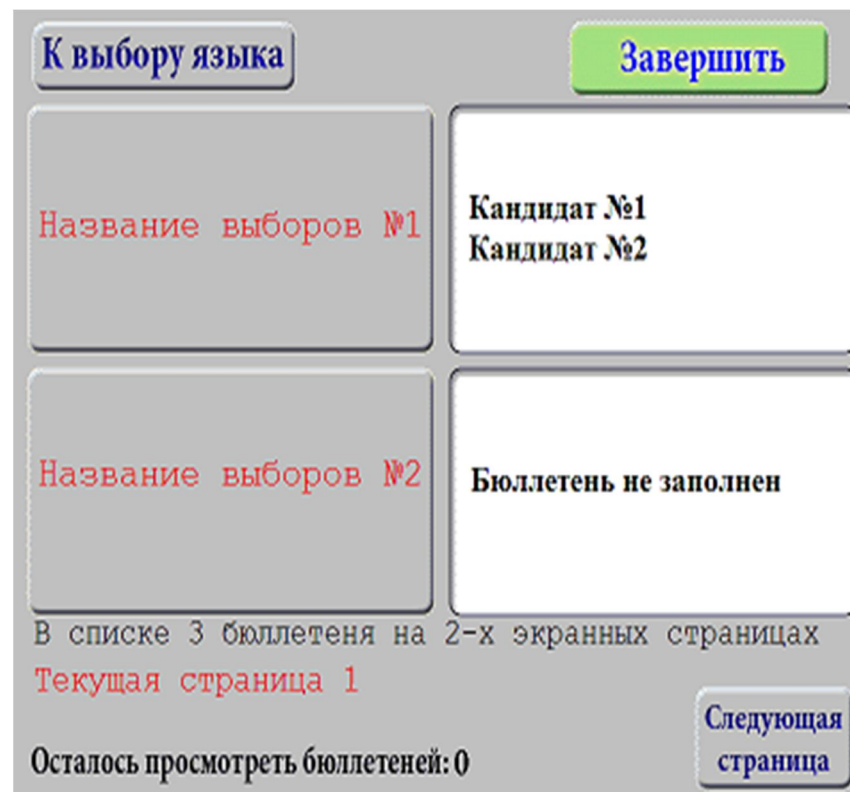


Рисунок 6 – Завершение заполнения электронных избирательных бюллетеней по всем видам выборов

ПЯТЫЙ ЭТАП

На странице подтверждения выбора на бумажной ленте для МПУ (контрольной ленте) в окошке принтера распечатываются результаты его волеизъявления. Избиратель должен сравнить сделанный выбор, выведенный на экране, с информацией, распечатанной на бумажной ленте для МПУ, а затем подтвердить результат голосования нажатием кнопки «Подтверждаю» (рисунок 7). При этом бумажная лента сдвигается вперед таким образом, чтобы следующий избиратель не мог видеть результаты голосования предыдущего избирателя.

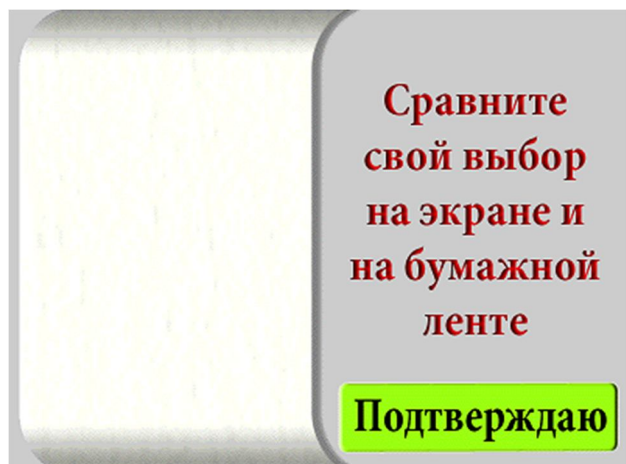


Рисунок 7 – Подтверждение результата голосования

2. Голосование с использованием комплексов обработки избирательных бюллетеней.

КОИБ – это ящик для голосования с оптическим сканером, предназначенным для автоматизированного подсчета голосов избирателей, а также печати протокола участковой избирательной комиссии об итогах голосования.

Указанные комплексы применяются на выборах федерального, регионального и муниципального уровня с 2004 г.

Правовое регулирование осуществляется Постановлением ЦИК России от 19 сентября 2011 г. № 33/302-6 «Об Инструкции о порядке использования технических средств подсчета голосов – комплексов обработки избирательных бюллетеней 2003 на выборах и референдумах, проводимых в Российской Федерации»¹.

В единый день голосования 10 октября 2010 г. Центризбирком опробовал первые комплексы обработки избирательных бюллетеней нового поколения КОИБ-2010. Постановлением ЦИК РФ от 6 июля 2011 г. № 19/204-6 была утверждена Инструкция о порядке использования технических средств

¹ Вестник ЦИК РФ. 2011. № 13.

подсчета голосов избирателей, участников референдума – комплексов обработки избирательных бюллетеней 2010 при голосовании на выборах и референдумах, проводимых в Российской Федерации¹.

В КОИБ-2010 впервые реализована технология голосового интерфейса – возможность выдачи голосовых сообщений оператору и избирателю (50 фраз).

В отличие от КОИБ-2003 (рисунок 8) ввод избирательного бюллетеня возможен только лицевой стороной вниз, что обеспечивает соблюдение тайны голосования. Если избирательный бюллетень вводится неправильно, то сработает голосовая подсказка и КОИБ «попросит» избирателя положить бюллетень правильно (рисунок 9). Устройство также имеет датчик двойного листа, в силу чего невозможно опустить сразу несколько сложенных вместе избирательных бюллетеней.

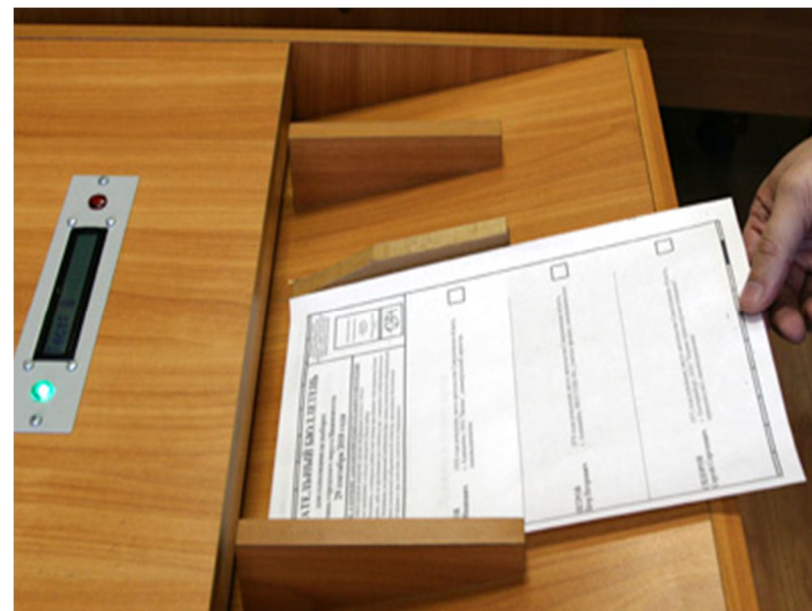


Рисунок 8 – КОИБ-2003

¹ Вестник ЦИК РФ. 2011. № 10; 2015. № 3.



Рисунок 9 – КОИБ-2010

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

На основании п. 2.6 вышеназванной Инструкции операторы КОИБ-2010 в день голосования по просьбе избирателя консультируют его только по порядку ввода бюллетеней в сканирующее устройство КОИБ-2010 и следят за соблюдением следующих правил:

- в сканирующее устройство избирательные бюллетени вводятся только при горящем зеленом индикаторе;
- избирательные бюллетени помещаются в лоток сканирующего устройства в 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.

3. Интернет-голосование.

Интернет-голосование – электронное голосование, включающее передачу голоса избирателя посредством информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Оно может осуществляться:

- непосредственно на избирательном участке;
- посредством дистанционного интернет-голосования (дистанционного электронного голосования).

Представляется, что вторая разновидность является очень удобной формой голосования для избирателей, поскольку они могут осуществить волеизъявление в удобном для них месте и в удобное время.

В современный период федеральное избирательное законодательство не предусматривает возможность дистанционного электронного голосования, хотя в порядке эксперимента оно проводилось неоднократно в городах различных субъектов РФ (в г. Новомосковске Тульской области, в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре (г. Нижневартовск), во Владимирской области (г. Радужный), г. Кингисеппе Ленинградской области и т. д.). При голосовании использовались электронные социальные карты (избиратели голосовали через терминалы (киоски), расположенные вне помещения для голосования), мобильные телефоны, сеть «Интернет», что применяется и в зарубежных странах (например, в США, Канаде, Великобритании, Франции, Швейцарии, Эстонии). Однако поскольку законодательно не была предусмотрена юридическая обязательность итогов такого голосования, по существу, оно являлось разновидностью социологического опроса избирателей.

Подводя итог, необходимо отметить, что вопрос применения электронного голосования на выборах является неоднозначным. С одной стороны, электронные средства призваны

защитить права участников выборов, с другой стороны, не должным образом подготовленная или настроенная техника может эти права нарушить. Именно поэтому средства электронного голосования необходимо внедрять в российский избирательный процесс постепенно.

9.3 Установление итогов голосования и определение результатов выборов

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).

Каждая вышестоящая избирательная комиссия суммирует полученные от нижестоящих комиссий данные 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 одноман-

датным округам, избирательная комиссия Краснодарского края – по краевому округу.

Условия признания выборов *состоявшимися* зависят от того, какие выборы проводятся. По выборам Президента РФ зарегистрированному кандидату необходимо набрать более половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании. При повторном голосовании – получить большее число голосов избирателей по отношению к числу голосов избирателей, поданных за другого кандидата. Аналогично определяются результаты выборов главы субъекта РФ, глав муниципальных образований, муниципальных районов и городских округов.

Кандидаты в депутаты Государственной Думы, законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, представительных органов местного самоуправления, баллотировавшиеся по одномандатным избирательным округам, для победы должны получить наибольшее по сравнению с другими зарегистрированными кандидатами в конкретном избирательном округе число голосов избирателей. При равном числе полученных голосов – избранным считается кандидат, зарегистрированный раньше.

По выборам депутатов Государственной Думы по федеральному избирательному округу к распределению депутатских мандатов допускаются федеральные списки кандидатов, каждый из которых получил 5 и более процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании, при условии, что таких списков было не менее двух и что за эти списки подано в совокупности более 50 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании. В этом случае другие федеральные списки кандидатов к распределению депутатских мандатов не допускаются.

Однако если за федеральные списки кандидатов, получившие 5 и более процентов голосов избирателей, подано в совокупности 50 и менее 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 процентов.

Законодатель фиксирует и такой случай, когда за один федеральный список кандидатов подано более 50 процентов голосов избирателей, а остальные списки кандидатов получили менее 5 процентов голосов избирателей. В данном варианте к распределению депутатских мандатов допускается этот федеральный список кандидатов, а также один список кандидатов, получивший наибольшее число голосов избирателей.

Методика пропорционального распределения мандатов закрепляется в различных законах о выборах депутатов, предусматривающих использование пропорциональной или смешанной избирательной системы.

Выборы признаются соответствующей избирательной комиссией *не состоявшимися* в случае, если:

1) при повторном голосовании осталась одна кандидатура и за этого кандидата проголосовало менее 50 процентов от числа избирателей, принявших участие в нем;

2) менее чем два списка кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями, получили право принять участие в распределении депутатских мандатов;

3) за списки кандидатов, получивших право принять участие в распределении депутатских мандатов, было подано в совокупности 50 или менее процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании по единому избирательному округу (законом указанный процент может быть повышен);

4) при проведении повторного голосования все зарегистрированные кандидаты выбыли;

5) законом предусмотрено проведение повторного голосования, а в избирательный бюллетень на общих выборах были включены два кандидата и ни один из них не получил необходимое для избрания число голосов избирателей;

б) строка против всех кандидатов на выборах в органы местного самоуправления собрала наибольшее количество голосов избирателей.

Важной гарантией избирательных прав является норма, закрепленная в п. 2 ст. 70 ФЗ «Об основных гарантиях...»: дополнительные основания признания выборов несостоявшимися не могут устанавливаться законом. Таким образом, приведенный перечень оснований является исчерпывающим.

Избирательная комиссия признает итоги голосования, результаты выборов *недействительными*:

а) в случае, если допущенные при проведении голосования или установлении итогов голосования нарушения не позволяют с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей;

б) в случае, если они были признаны недействительными на части избирательных участков, списки избирателей на которых на момент окончания голосования в совокупности включают не менее чем 1/4 часть от общего числа избирателей, внесенных в списки избирателей на момент окончания голосования в соответствующем округе;

в) по решению суда.

ТЕМА 10. ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ СПОРЫ

10.1 Понятие и классификация избирательных споров в Российской Федерации

Проблема избирательных споров является относительно новой для Российской Федерации. В советский период при отсутствии подлинной конкуренции избирательные споры как правовой феномен практически отсутствовали.

Принятие новой Конституции РФ 1993 г. и фиксация в ст. 2 человека, его прав и свобод высшей ценностью, закрепление в ч. 3 ст. 3 свободных выборов как высшего выражения власти народа, в ч. 1 и ч. 3 ст. 13 идеологического и политического многообразия, многопартийности послужили отправной точкой для реальной политической конкуренции кандидатов, политической активности граждан в избирательном процессе. В этой связи происходящие столкновения политических интересов кандидатов, избирательных объединений в борьбе за власть, активное использование гражданами гарантированной возможности адекватной защиты и восстановления избирательных прав неизбежно привели к сопутствующему явлению всех избирательных кампаний – избирательным спорам.

Избирательные споры нельзя однозначно рассматривать только как негативное явление ввиду того, что они выявляют пробелы в избирательном законодательстве, противоречивость и концептуальную несогласованность последнего, нарушения в правоприменительной практике, низкий уровень правовой культуры участников выборов, воплощающих в своем поведении правовые предписания, а это, в свою очередь, способствует повышению качества норм избирательного права.

В ФЗ «Об основных гарантиях...» отсутствует легальная дефиниция понятия «избирательные споры», законодатель оперирует термином «обжалование нарушений избирательных прав граждан», который лег в основу наименования отдельной главы X данного Закона «Обжалование нарушений избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации и ответственность за нарушение законодательства о выборах и референдумах». Однако категория «избирательные споры» многограннее и не сводится только к порядку обжалования нарушенных избирательных прав.

В юридической науке, несмотря на широкий спектр авторских дефиниций понятия «избирательные споры», не выработан унифицированный подход к данному термину. Мы разделяем мнение Р. А. Охотникова в этом вопросе: *«избирательные споры – это избирательные правоотношения охранительного характера, в рамках которых посредством обжалования в установленном законодательством Российской Федерации административном (инстанционном) и судебном порядке разрешаются конфликтные ситуации, возникающие в связи с реальным или предполагаемым нарушением избирательных прав граждан»*¹.

Избирательные споры традиционно классифицируются по следующим основаниям²:

1. По основным причинам возникновения избирательных споров:

– нарушения норм избирательного законодательства;

¹ Охотников Р. А. Избирательные споры: Понятие, структура, порядок рассмотрения: автореф. дисс. ... канд. юр. наук: 12.00.02. Омск, 2006. С. 9.

² См., напр.: Князев С. Д. Избирательные споры // Правоведение. 2001. № 3. С. 56; Ищенко Е. П., Ищенко А. Е. Избирательные споры: возникновение, разрешение, предупреждение. М., РЦОИТ, 2002. С. 18–26; Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: учебник для вузов / отв. ред. к. ю. н. А. А. Вешняков. М.: Издательство НОРМА, 2003. С. 493–496; Казанцев А. О. Избирательные споры в Российской Федерации и порядок их разрешения: монография. Екатеринбург: изд-во Уральск. ЮИ МВД России, 2008. С. 20–37 и др.

– неправильное применение норм избирательного законодательства;

– неправильное толкование норм избирательного законодательства.

2. По характеру защищаемого избирательного права:

– споры о защите пассивного избирательного права;

– споры о защите активного избирательного права.

3. По порядку разрешения избирательных споров:

– споры, разрешаемые в судебном порядке;

– споры, разрешаемые в административном порядке, т. е. избирательными комиссиями.

4. По значимости для избирательного процесса:

– споры, разрешение которых устраняет незначительные нарушения норм избирательного законодательства;

– споры, разрешение которых существенно влияет на ход и результаты выборов (например, отказ в регистрации кандидата (списка кандидатов), отмена его регистрации).

5. По предмету спора:

– назначение выборов;

– формирование избирательных округов и участков;

– составление списков избирателей;

– формирование избирательных комиссий;

– выдвижение кандидатов (списков кандидатов);

– порядок сбора подписей в поддержку кандидатов;

– отказ в регистрации кандидата (списка кандидатов);

– неправомерное использование возможностей СМИ;

– неправомерное использование должностного или служебного положения;

– нарушение правил ведения предвыборной агитации;

– нарушение порядка финансирования выборов;

– нарушение порядка финансирования кандидатом, избирательным объединением своей избирательной кампании;

– отмена решения о регистрации кандидата (списка кандидатов);

– нарушение порядка и процедур голосования;

– нарушение правил подсчета голосов избирателей;

– признание выборов недействительными или несостоявшимися;

– вопросы повторного голосования, повторных выборов.

Представленный перечень видов избирательных споров не является исчерпывающим, но мы назвали наиболее значимые классификационные основания.

10.2 Административный порядок разрешения избирательных споров

Избирательные комиссии как коллегиальные органы, осуществляющие подготовку и проведение выборов, согласно п. 3 ст. 20 ФЗ «Об основных гарантиях...» обеспечивают реализацию и защиту избирательных прав граждан РФ.

Для предварительного рассмотрения обращений из состава членов конкретных комиссий с правом решающего голоса формируются рабочие группы. Создание подобных групп и их специализированная деятельность по предварительной подготовке материалов для принятия избирательными комиссиями решений по существу жалоб помогают быстрее и эффективнее разрешать споры.

Избирательные комиссии в пределах их компетенции рассматривают поступившие в период избирательной кампании обращения о нарушении закона, проводят проверки по этим обращениям и дают лицам, их направившим, письменные ответы.

Письменные ответы комиссии направляются заявителям в пятидневный срок, но не позднее дня, предшествующего дню голосования. По обращениям, поступившим в день голосования или в день, следующий за днем голосования, – немедленно. Кроме того, если факты, содержащиеся в обращениях, требуют дополнительной проверки, решения по ним принимаются не позднее чем в десятидневный срок. Если обращение указывает на нарушение закона кандидатом, избирательным объединением, то данные субъекты избирательного процесса должны быть незамедлительно оповещены о поступив-

шем обращении и вправе давать объяснения по существу обращения.

Избирательные комиссии вправе обращаться с представлениями о проведении проверок и пресечении нарушений закона в правоохранительные органы и органы исполнительной власти. Указанные органы обязаны в пятидневный срок, если представление получено за пять и менее дней до дня голосования, – не позднее дня, предшествующего дню голосования, а если в день голосования или в день, следующий за днем голосования, – немедленно принять меры по пресечению этих нарушений и незамедлительно проинформировать о результатах обратившуюся комиссию. Если факты, содержащиеся в представлении, требуют дополнительной проверки, соответствующие меры принимаются не позднее чем в десятидневный срок.

Важным правомочием наделяются члены избирательных комиссий с правом решающего голоса – они составляют протоколы об административных правонарушениях, если уполномочены на то соответствующими избирательными комиссиями (п. 21. 2 ст. 29 ФЗ «Об основных гарантиях...»). В силу п. 1 ч. 5 ст. 28. 3 КоАП РФ протоколы составляются по статьям 5.3 – 5.5, 5.8 – 5.10, 5.12, 5.15, 5.17 – 5.20, 5.47, 5.50, 5.51, 5.56, 5.64 – 5.68, предусматривающим административную ответственность за нарушения избирательных прав граждан, в частности, например, неисполнение решения избирательной комиссии; нарушение порядка участия СМИ в информационном обеспечении выборов; нарушение предусмотренных законодательством о выборах порядка и условий проведения предвыборной агитации на каналах организаций, осуществляющих теле- и (или) радиовещание, и в периодических печатных изданиях; изготовление распространение или размещение агитационных материалов с нарушением требований законодательства о выборах; незаконное использование денежных средств при финансировании избирательной кампа-

нии кандидата, избирательного объединения; сбор подписей избирателей в запрещенных местах, а также сбор подписей лицами, которым участие в этом запрещено федеральным законом и др.

Однако законодатель, наделяя в ФЗ «Об основных гарантиях...» членов избирательных комиссий с правом решающего голоса таким правомочием, фактически вышел за пределы принципа коллегиальности работы комиссий.

Протокол об административном правонарушении составляется немедленно после выявления совершения административного правонарушения. Если требуется дополнительное выяснение обстоятельств дела либо данных о физическом лице или сведений о юридическом лице, в отношении которых возбуждается дело об административном правонарушении, такой протокол составляется в течение двух суток с момента выявления административного правонарушения. В случае проведения административного расследования, срок которого не может превышать 1 месяца (в исключительных случаях он может быть продлен еще на 1 месяц), протокол составляется по окончании расследования.

Решения и действия (бездействие) комиссий и их должностных лиц, нарушающие избирательные права граждан, 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 или бездействие) и принять решение по существу;
- в) отменить обжалуемое решение полностью или в части (признать незаконным действие или бездействие), обязав ни-

жестоящую комиссию повторно рассмотреть вопрос и принять решение по существу (совершить определенное действие).

Таблица 2 – Обжалование решений или действий (бездействия) избирательных комиссий, нарушающих избирательные права граждан

Решения или действия (бездействие) какой избирательной комиссии обжалуется	В какой комиссии обжалуется
избирательной комиссии поселения или ее должностного лица	в избирательной комиссии муниципального района
избирательной комиссии муниципального района, городского округа, внутригородской территории города федерального значения или ее должностного лица	в избирательной комиссии субъекта РФ
избирательной комиссии субъекта РФ или ее должностного лица	в ЦИК РФ

При рассмотрении комиссией жалоб (заявлений), а также в иных случаях, когда комиссией рассматривается вопрос о нарушении избирательных прав граждан, на заседание комиссии приглашаются заявители, а также лица, действия (бездействие) которых обжалуются или являются предметом рассмотрения.

Предварительное обращение в вышестоящую комиссию не является обязательным условием для подачи жалобы в суд. Если заявитель одновременно обратился и в избирательную комиссию, и в суд, то в таком случае комиссия приостанавливает рассмотрение жалобы до вступления решения суда в законную силу. Вынесенное судом решение по существу жалобы дает основание для комиссии прекратить ее рассмотрение.

10.3 Судебный порядок разрешения избирательных споров

Суд является органом, в который можно обжаловать любые нарушения избирательных прав граждан. С жалобами на нарушение избирательных прав граждан могут обратиться избиратели, кандидаты, их доверенные лица, избирательные объединения и их доверенные лица, иные общественные объединения, наблюдатели, а также комиссии.

Нарушения могут совершаться как в форме действий (выдача бюллетеня избирателю без предъявления документа, удостоверяющего личность), так и в форме бездействия (невыезд членов участковой избирательной комиссии для организации голосования вне помещения для голосования), а также путем принятия решений, нарушающих избирательное законодательство, органами государственной власти, органами местного самоуправления, общественными объединениями и должностными лицами, избирательными комиссиями и их должностными лицами.

В суд можно обращаться на любой стадии избирательного процесса. Так, суд при получении жалобы кандидата и по итогам ее рассмотрения может отменить решение соответствующей комиссии о регистрации кандидата (списка кандидатов), об отказе в регистрации кандидата (списка кандидатов).

Необходимо учитывать, какой суд рассматривает жалобы на действия конкретной комиссии. Так, Верховный Суд РФ рассматривает жалобы на ЦИК РФ; жалобы на избирательные комиссии субъектов РФ направляются 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.

Аналогичным образом подаются жалобы на решения комиссий об итогах голосования и результатах выборов. При этом суд соответствующего уровня рассматривает решение как комиссии, организующей выборы, так решения нижестоящих комиссий, принимавших участие в проведении данных выборов, поскольку допущенные ими нарушения могли повлиять на итоги голосования и результаты выборов. При наличии достаточных для этого оснований суд может отменить решение об итогах голосования, о результатах выборов.

В связи с тем, что избирательный процесс строго регламентирован временными рамками, суды обязаны организовать свою работу (в том числе в выходные дни) таким образом, чтобы обеспечить своевременное рассмотрение жалоб.

Решения суда обязательны для исполнения соответствующими комиссиями.

В качестве примера рассмотрения избирательного спора судом, приведем обращение одной партии в суд на действия избирательной комиссии, зарегистрировавший партийный список другой партии в нарушение требований закона. Территориальная избирательная комиссия приняла решение об отказе в регистрации списка кандидатов в депутаты Совета депутатов муниципального района, выдвинутого избирательным объединением по мотиву выявления более 10 процентов недействительных подписей избирателей от общего количества подписей, представленных для регистрации списка. Решением областной избирательной комиссии указанное решение территориальной избирательной комиссии отменено, список кандидатов в депутаты Совета депутатов муниципального района, выдвинутый избирательным объединением зарегистрирован. Основанием для принятия такого решения послужило невручение уполномоченному представителю избирательного объединения в установленный законом срок копии итогового протокола, заверенной копии ведомости проверки подписных листов, а также копии официальных документов, на основа-

нии которых соответствующие подписи были признаны недоверенными и (или) недействительными.

Другое избирательное объединение обратилось в суд с заявлением об отмене названного решения областной избирательной комиссии, ссылаясь на то, что недостаточное количество подписей избирателей, необходимых для регистрации списка кандидатов избирательного объединения, относится к неустранимым нарушениям избирательного законодательства и является безусловным основанием для отказа в регистрации списка кандидатов. При таком положении, по мнению заявителя, невручение уполномоченному представителю избирательного объединения в установленный законом срок итогового протокола и других документов правового значения не имеет, а потому областная избирательная комиссия не вправе была отменять решение территориальной избирательной комиссии. Однако, рассмотрев представленные доводы, суд оставил решения областной избирательной комиссии без изменения.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Основная литература

1. Избирательное право России : учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / В. О. Лучин [и др.] / под ред. В. О. Лучина. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2012. – 735 с.

2. Избирательное право Российской Федерации: учебник для магистров / Л. Т. Аглеева, М. В. Гончаров, И. В. Дубинич [и др.] / под ред. И. В. Захарова, А. Н. Кокотова. – М. : Юрайт, 2014. – 444 с.

3. Избирательное право Российской Федерации: учебник для магистров / под ред. И. В. Захарова, А. Н. Кокотова. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт, 2013. – 411 с.

4. Избирательное право: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / К. К. Гасанов [и др.]; под ред. Б. С. Эбзеева, К. К. Гасанова, Е. Н. Хазанова. – М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2013. – 391 с.

Основные нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ). М.: Проспект, 2014.

2. Федеральный закон от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в ред. от 06.04.2015) // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; 2015. № 14. Ст. 2017.

3. Федеральный закон от 26.11.1996 г. № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного са-

моуправления» (вместе с «Временным положением о проведении выборов депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления в субъектах Российской Федерации, не обеспечивших реализацию конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления») (в ред. от 04.06.2014) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 49. Ст. 5497; 2014. № 23. Ст. 2931.

4. Федеральный закон от 11.07.2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» (в ред. от 03.02.2015) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 29. Ст. 2950; 2015. № 6. Ст. 884.

5. Федеральный закон от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (в ред. от 06.04.2015) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253; 2015. № 14. Ст. 2015.

6. Федеральный закон от 10.01.2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» (в ред. от 24.11.2014, с изм. от 01.12.2014) // Российская газета. 2003. 16 января; Собрание законодательства РФ. 2014. № 48. Ст. 6636; № 49 (часть VI). Ст. 6928.

7. Федеральный закон от 18.05.2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (в ред. от 02.04.2014) // Собрание законодательства РФ. 2005. № 21. Ст. 1919; 2014. № 14. Ст. 1543.

8. Федеральный закон от 22.02.2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (в ред. от 24.11.2014) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 8. Ст. 740; 2014. № 48. Ст. 6636.

9. Закон Краснодарского края от 04.06.1999 г. № 186-КЗ «Об избирательной комиссии Краснодарского края» (в ред. от 04.03.2015) // Кубанские новости. 1999. 10 июня; Официаль-

ный сайт администрации Краснодарского края <http://admkrai.krasnodar.ru>, 05.03.2015.

10. Закон Краснодарского края от 08.04.2003 г. № 571-КЗ «О системе избирательных комиссий, комиссий референдума в Краснодарском крае» (в ред. от 05.11.2014) // Кубанские новости. 2003. 15 апреля; Официальный сайт администрации Краснодарского края <http://admkrai.krasnodar.ru>, 06.11.2014.

11. Закон Краснодарского края от 26.12.2005 г. № 966-КЗ «О муниципальных выборах в Краснодарском крае» (в ред. от 04.03.2015) // Кубанские новости. 2005. 29 декабря; Официальный сайт администрации Краснодарского края <http://admkrai.krasnodar.ru>, 05.03.2015.

11. Закон Краснодарского края от 21.08.2007 г. № 1315-КЗ «О выборах депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края» (в ред. от 04.03.2015) // Кубанские новости. 2007. 22 августа; Официальный сайт администрации Краснодарского края <http://admkrai.krasnodar.ru>, 05.03.2015.

12. Закон Краснодарского края от 03.07.2012 г. № 2519-КЗ «О выборах главы администрации (губернатора) Краснодарского края» (в ред. от 04.03.2015) // Официальный сайт избирательной комиссии Краснодарского края: <http://ikkk.ru>; Официальный сайт администрации Краснодарского края <http://admkrai.krasnodar.ru>, 05.03.2015.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ТЕМА 1. ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО И ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА	5
1.1 Понятие избирательного права	5
1.2 Принципы избирательного права	8
1.3 Избирательная система: понятие и виды.....	13
ТЕМА 2. ИСТОЧНИКИ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА	17
2.1 Понятие и система источников избирательного права Российской Федерации	17
2.2 Федеральное избирательное законодательство.....	21
2.3 Избирательное законодательство субъектов Российской Федерации.....	27
2.4 Подзаконные акты как источники избирательного права	30
ТЕМА 3. ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС	33
3.1 Избирательный процесс: различные подходы к определению, понятие и особенности	33
3.2 Стадии избирательного процесса: понятие, признаки, структура и классификация	40
3.3 Назначение выборов.....	44
3.4 Регистрация (учет) избирателей. Составление списков избирателей.....	46
ТЕМА 4. ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ОКРУГА И ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ УЧАСТКИ	52
4.1 Избирательные округа: понятие, виды, требования к ним, порядок образования	52
4.2 Избирательные участки: понятие, требования к ним, порядок образования.....	62
ТЕМА 5. ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ КОМИССИИ	66
5.1 Понятие и виды избирательных комиссий	66
5.2 Порядок формирования и полномочия избирательных комиссий	67
5.3 Члены избирательных комиссий: виды, статус, полномочия.....	73

ТЕМА 6. ВЫДВИЖЕНИЕ И РЕГИСТРАЦИЯ КАНДИДАТОВ	76
6.1 Общие положения о порядке выдвижения кандидатов	76
6.2 Выдвижение и регистрация кандидатов на должность Президента Российской Федерации	78
6.3 Выдвижение и регистрация кандидатов на выборах в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.....	82
6.4 Сбор подписей в поддержку кандидатов, списков кандидатов	85
6.5 Выдвижение и регистрация кандидатов на выборах высшего должностного лица субъекта Российской Федерации	87
ТЕМА 7. ИНФОРМИРОВАНИЕ ИЗБИРАТЕЛЕЙ И ПРЕДВЫБОРНАЯ АГИТАЦИЯ	89
7.1 Понятие, принципы и субъекты информирования избирателей	89
7.2 Понятие, субъекты и методы предвыборной агитации	92
7.3 Проведение предвыборной агитации через средства массовой информации.....	95
7.4 Проведение предвыборной агитации посредством агитационных публичных мероприятий, выпуска и распространения агитационных материалов.....	98
ТЕМА 8. ФИНАНСОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ВЫБОРОВ.....	102
8.1 Понятие и виды финансирования выборов	102
8.2 Финансовое обеспечение подготовки и проведения выборов	104
8.3 Формирование избирательных фондов	107
8.4 Расходование средств избирательных фондов	114

ТЕМА 9. ГОЛОСОВАНИЕ И ОПРЕДЕЛЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ ВЫБОРОВ.....	120
9.1 Организация и порядок проведения голосования избирателей в помещении участковой комиссии.....	120
9.2 Понятие и формы электронного голосования.....	127
9.3 Установление итогов голосования и определение результатов выборов.....	139
ТЕМА 10. ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ СПОРЫ.....	143
10.1 Понятие и классификация избирательных споров в Российской Федерации.....	143
10.2 Административный порядок разрешения избирательных споров.....	146
10.3 Судебный порядок разрешения избирательных споров.....	150
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ.....	153

Учебное издание

Савченко Марина Станиславовна,
Бутурлина Елена Степановна,
Дьякова Татьяна Юрьевна и др.

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

Учебное пособие

Дизайн обложки – *Н. П. Лиханская*
Компьютерная верстка – *А. А. Багинская*

В авторской редакции

Подписано в печать 16.06.2015. Формат 60 × 84¹/₁₆.

Усл. печ. л. – 9,3. Уч.-изд., л. – 7,3.

Тираж 150 экз. Заказ №

Типография Кубанского государственного
аграрного университета.
350044, г. Краснодар, ул. Калинина, 13