С.Е. ЗАСЛАВСКИЙ, З.М. ЗОТОВА

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ УЧАСТИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ В ВЫБОРАХ

МОСКВА

**Российский центр обучения избирательным технологиям
при Центральной избирательной комиссии
Российской Федерации**

**Издательская серия
“ПРИКЛАДНАЯ ЮРИСПРУДЕНЦИЯ”**

С.Е. ЗАСЛАВСКИЙ, З.М. ЗОТОВА

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ УЧАСТИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ В ВЫБОРАХ

**МОСКВА
2007**

Издание подготовлено в рамках реализации Комплекса мер по повышению правовой культуры избирателей (участников референдума) и обучению организаторов выборов и референдумов в Российской Федерации на 2006–2008 годы, утвержденного постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 28 февраля 2006 года № 172/1109-4.

Научный редактор: доктор юридических наук **Ю.А. Веденеев**

Ответственный редактор: кандидат юридических наук **И.Б. Борисов**

Заславский Сергей Евгеньевич – доктор юридических наук, профессор кафедры мировой и российской политики философского факультета Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова.

Зотова Зоя Михайловна – доктор исторических наук, профессор кафедры политологии и политического управления Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Заславский С.Е., Зотова З.М. Организационно-правовые основы участия политических партий в выборах. – М: РЦОИТ, 2007. – 240 с.

В настоящем издании раскрываются особенности правового статуса политических партий, организационно-правовые основы их участия в выборах, рассматриваются вопросы правовой регламентации ведения предвыборной агитации, взаимодействия с избирательными комиссиями на различных стадиях избирательного процесса.

Книга предназначена для юристов, политических консультантов, сотрудников юридических служб, активистов политических партий, она будет полезна всем, кто занимается вопросами партийного и избирательного законодательства.

© Российский центр обучения
избирательным технологиям
при Центральной избирательной комиссии
Российской Федерации, 2007

Введение

Современная Россия переживает период качественного обновления и структурирования партийной системы. Важнейшим катализатором этого процесса выступают выборы депутатов Государственной Думы и законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления. В ходе избирательных кампаний политические партии проходят испытание на прочность, а выдвигаемые ими положения предвыборных программ – проверку на соответствие ожиданиям и устремлениям избирателей.

В условиях многопартийной системы выборы, проводимые на основе состязательности различных политических сил, отражают всю сложность имеющихся общественно-политических проблем, многообразие точек зрения на перспективы развития общества и государства. При всех очевидных издержках, обусловленных становлением плюралистической российской партийной системы, отсутствием сложившихся традиций электорально-правовой культуры, выборы являются важнейшим инструментом демократического обновления и воспроизводства власти. Это возлагает на законодателей особую ответственность в принятии выверенных решений, оптимальных в правовом и политическом отношении.

Изменения, внесенные в 2001–2007 годах в законодательство о выборах и о политических партиях, принципиально меняют роль партий в избирательном процессе. Выступая в качестве основных субъектов избирательного процесса, партии обеспечивают формирование политически структурированных представительных органов, учитывающих в своей деятельности широкий спектр социальных предпочтений. Данные отношения должны не только закрепляться в правовых нормах, но и находить свое подтверждение в реализации гражданами своего права на объединение и на участие в выборах.

Настоящая работа посвящена анализу правовых основ и практики участия политических партий в выборах на различных этапах избирательной кампании, – от назначения выборов до определения их результатов. В работе предметно рассмотрены правовые аспекты выдвижения политическими партиями кандидатов и списков кандидатов, осуществления ими необходимых действия по регистрации, ведению предвыборной агитации, финансированию их пред-

выборной деятельности. Особое внимание уделено вопросам взаимодействия политических партий и избирательных комиссий различного уровня, участия представителей политических партий и их доверенных лиц в работе избирательных комиссий.

Настоящая работа подготовлена доктором юридических наук С.Е. Заславским (главы 1–3, 5–6, 9) и доктором исторических наук, профессором З.М. Зотовой (введение, главы 4, 7, 8 (совместно с С.Е. Заславским), 10). Издание подготовлено с учетом изменений в действующем законодательстве, новейших материалов правоприменительной и судебной практики. Оно отражает нормативный материал по состоянию на 1 августа 2007 года и предназначено для членов и работников аппарата избирательных комиссий, аспирантов и студентов высших учебных заведений, юристов, специализирующихся по избирательному праву, политологов, специалистов, занимающихся партийным строительством, представителям политических партий, стремящихся досконально изучить избирательную проблематику.

Авторы считают своим долгом высказать глубокую признательность членам ЦИК России – кандидату юридических наук И.Б. Борисову, М.В. Гришиной, доктору юридических наук Ю.А. Веденееву, доктору юридических наук В.И. Лысенко, кандидату юридических наук Д.В. Шутько за помощь и ценные советы в работе над книгой.

Глава 1
Политическая партия как субъект избирательного процесса

Понятие политической партии. Политическая партия является добровольным самоуправляющимся общественным объединением. И вместе с тем – это один из базисных институтов политической системы общества, способствующий воспроизводству и ротации политической элиты. Критерий достижения и удержания власти "отличает политическую партию от всех прочих общественных союзов"[1]. Политические партии "связаны с процессом управления, но также и с разного рода ассоциированными группами интересов, большинство из которых представляют различные осуществляющие определенную деятельность коллективы"[2].

Юридическое определение понятия политической партии дано в статье 3 Федерального закона "О политических партиях". "Политическая партия – это общественное объединение, созданное в целях участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления"[3].

Основными целями политической партии являются:

• формирование общественного мнения;

• политическое образование и воспитание граждан;

• выражение мнений граждан по любым вопросам общественной жизни, доведение этих мнений до сведения широкой общественности и органов государственной власти;

• выдвижение кандидатов (списков кандидатов) на выборах Президента Российской Федерации, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, выборных должностных лиц

---

[1] *Гамбров Ю.С. Политические партии в их прошлом и настоящем. СПб., 1905. С. 11.*

[2] *Парсонс Т. Система современных обществ. М., 1997. С. 42.*

[3] *Федеральный закон "О политических партиях". М., 2005. С. 4.*

местного самоуправления и в представительные органы муниципальных образований, участие в указанных выборах, а также в работе избранных органов.

Как видно из определения, в основе правовой конструкции политической партии заложены статусные функциональные критерии, отличающие ее от иных организационно-правовых форм общественных объединений, а именно:

• публично-правовой характер целей деятельности, выражающийся в обеспечении участия граждан в политической жизни общества;

• специфические средства реализации этих целей (формирование и выражение политической воли граждан, участие в политических акциях, выборах и референдумах, представление их интересов в органах государственной власти и местного самоуправления).

Существование политических партий в равной мере невозможно как без общества с его многообразными интересами, агрегирование и представительство которых осуществляют партии, так и без государства, олицетворяющего публичную власть в обществе. "Таким образом, с одной стороны, партия выступает как институт гражданского общества, т.е. как структурный элемент сферы частных отношений, а с другой – она выступает как часть государственно-политической системы"[1].

Двойственная природа политической партии имеет свое нормативное измерение. С одной стороны, принадлежность партии к общественным объединениям предполагает распространение на нее принципов организации и деятельности общих для всех видов общественных объединений. С другой стороны, тот факт, что основным предназначением партии является ее участие в политической жизни общества, обусловливает потребность в более предметном по сравнению с иными общественными объединениями правовом регулировании порядка ее создания, деятельности и внутреннего устройства.

Основные требования, которым должна отвечать политическая партия. Свобода создания и деятельности политических партий никогда и нигде не являлась и не является абсолютной. В зависимости от конкретно-исторических обстоятельств, степени развитости демократических институтов и политических свобод, форм и методов осуществления политической власти, национально-культурных традиций общества государство по разному подходит к решению вопросов о пределах допустимых форм политической деятельности партий и даже – о правомерности существования партий как легальных субъектов публичной политики.

В условиях авторитарных режимов деятельность оппозиционных партий подвергается существенным, зачастую, несозрамерным и необоснованным ограничениям. И их деятельность и их члены и активисты нередко подвергаются

---

[1] *Лапаева В.В. Право и многопартийность в современной России. М.: Изд-во НОРМА, 1999. С. 182.*

репрессиям. В таких странах запрещена деятельность всех партий кроме правящей, законодательно ограничивается число партий в партийной системе (в прошлом: Бразилия – не более двух партий до 1979 г.); Индонезия – не более трех до 2000 г.). В некоторых государствах, где традиционно сильны позиции ислама (Саудовская Аравия, ОАЭ, Оман) партии запрещены как подрывающие основы единства всех мусульман. В СССР и ряде социалистических стран с "исторически сложившейся" однопартийной системой любые попытки создания альтернативных партий на практике рассматривалось как проявление антисоветской деятельности. С позиций демократических представлений ограничения, отрицающие либо умаляющие право на объединение в партии, неприемлемы. Вместе с тем в соответствии с международными правовыми стандартами государства могут устанавливать ограничения которые: 1) необходимы в демократическом обществе; 2) установлены законом (именно законом, а не единоличным закрытым актом или негласным указанием); 3) служат интересам государственной или общественной безопасности, охраны здоровья или нравственности населения, защиты прав и свобод других лиц. Показательно, что, провозглашая политический плюрализм, признание многопартийности, конституции многих государств одновременно возлагают на партии обязанность соблюдать принципы национального суверенитета и демократии (Франция), уважать конституцию и закон (Испания), функционировать и иметь внутреннюю структуру, соответствующую демократическим принципам (Германия) и т.д. В текущем национальном законодательстве требования к политическим партиям конкретизируются, становятся более четкими и определенными.

Федеральный закон "О политических партиях" предусматривает ряд требований, которым в обязательном порядке должна соответствовать партия, претендующая на конституционно-правовое закрепление своего статуса. В целом указанные требования можно условно разбить на три группы.

Первая группа – это требования к территориальному масштабу деятельности партии. Политическая партия может иметь только общероссийский статус. Создание межрегиональных, региональных и местных политических партий Федеральным законом "О политических партиях" не предусмотрено. Выполнение данного условия предполагает наличие у политической партии региональных отделений более чем в половине субъектов Российской Федерации. Руководящие и иные органы политической партии, ее региональных отделений и иных структурных подразделений должны находиться на территории Российской Федерации

Вторая группа – это требования к минимальной численности политических партий и ее региональных отделений. Так, суммарная численность политической партии должна составлять не менее 50 тысяч членов, а минимальная численность региональных отделений политической партии более чем в половине субъектов Российской Федерации в каждом отделении должна находиться на

уровне не менее 500 членов. В остальных же региональных отделениях численность не может составлять менее 250 членов. Необходимо заметить, что требование по количеству региональных отделений партий с установленной минимальной численностью членов (не менее 500)[1] объективно сокращается вместе с процессом объединения субъектов Российской Федерации. Если на момент принятия закона "О политических партиях" число региональных отделений с установленной минимальной численностью должно было быть не менее 45, то сейчас эта цифра уменьшилась до 43.

Третья группа – требования, вытекающие из идеологического характера политической партии. В частности, идеологический образ действий, презюмируемый в отношении политических партий, отражен в требовании об обязательном наличии у партии программы, в которой излагается ее видение целей деятельности партии и путей их достижения. Положения о самоуправляемости и добровольном характере членства в политических партиях законодательно закреплены в перечне принципов деятельности партий, воплощены в ряде специальных норм (об ограничении срока полномочий руководящих органов партии, об избираемости их непосредственно на съезде, о периодическом проведении съездов и т.д.). Ориентированность деятельности партии на участие в управлении делами государства выражается в их исключительном праве на самостоятельное участие в федеральных и региональных выборах в качестве коллективных субъектов избирательного процесса.

Ограничения на создание и деятельность политических партий. Действующее законодательство определяет ряд ограничений на создание и деятельность политических партий. Так, запрещены создание и деятельность политических партий, цели или действия которых направлены на осуществление экстремистской деятельности. Политические партии не должны состоять из лиц одной профессии. Кроме того, невозможно создание политических партий по национальному, расовому и религиозному признаку. Под признаками профессиональной, расовой, национальной или религиозной принадлежности закон подразумевает указание в уставе и программе политической партии целей защиты профессиональных, расовых, национальных или религиозных интересов, а также

---

[1] *По смыслу правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, федеральный законодатель вправе устанавливать требования к численному составу политических партий исходя из конкретно-исторических условий развития Российской Федерации; данные требования, предъявляемые к политическим партиям, могут меняться в ту или иную сторону, поскольку они не произвольны, а объективно обусловлены решаемыми в законодательном порядке задачами в сфере развития политической системы и обеспечения ее адекватности принципам конституционного строя Российской Федерации и не влекут отмену или умаление конституционного права граждан на объединение в политические партии или его несоразмерное ограничение.*

отражение указанных целей в наименовании политической партии.

Конституционность подобного ограничения подтверждена постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 15 декабря 2004 г. № 18-П по делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 9 Федерального закона "О политических партиях" в связи с запросом Коптевского районного суда г. Москвы, жалобами Общероссийской общественной политической организации "Православная партия России" и граждан И.В. Артемова и Д.А. Савина. Как указал в своем решении Конституционный Суд: "Партия же в силу своей политической природы не может быть религиозной организацией, она надконфессиональна, внеконфессиональна. Во всяком случае партия, исходя из своего политического предназначения, создается не для выражения и защиты тех или иных религиозных интересов, – в этих целях могут создаваться соответствующие общественные объединения в иных установленных законом организационно-правовых формах"[1].

Условия участия политической партии в выборах. В комплексе субъективных прав и обязанностей политических партий, сопряженных с выборами, можно условно выделить три группы. Первую группу образуют правомочия по непосредственному участию партии в выборах в качестве коллективного субъекта, претендующего на доступ к власти ее представителей (право на выдвижение и на отзыв кандидатов и списков кандидатов). Вторую группу составляют правомочия по совершению определенных юридически значимых действий, опосредующих участие партии в выборах: право на ведение агитации за выдвинутых ею кандидатов, право формировать избирательные фонды, право назначать и отзывать доверенных лиц, уполномоченных представителей партии и членов комиссии с правом совещательного голоса, направлять наблюдателей в избирательные комиссии. Правомочия второй группы имеют производный характер, в ряде случаев представляют собой не только права, но и обязанности партии. Наконец, третью группу составляют правомочия партии, осуществляемые в рамках избирательных отношений, реализация которых напрямую не связана с ее участием в выборах. Это право на представление кандидатур в состав участковых, территориальных избирательных комиссий, избирательных комиссий муниципальных образований и субъектов Российской Федерации, право обращения с заявлениями и жалобами на нарушение избирательных прав. Реализация указанных правомочий возможна и в случаях, когда партия, воздерживаясь от непосредственно участия в выборах, проявляет активность в сфере контроля за их организацией и проведением.

Базовым, стержневым правом партий как субъектов избирательного процесса

---

[1] *Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 декабря 2004 г. № 18-П по делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 9 Федерального закона "О политических партиях" // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 51. Ст. 5260.*

является их право на непосредственное участие в выборах посредством выдвижения кандидатов и списков кандидатов. К важнейшим параметрам, определяющим порядок участия партии в выборах, относятся процедура выдвижения ею (ее региональными отделениями, иными структурными подразделениями) кандидатов по списку и по мажоритарным округам, основания и порядок отзыва кандидатов (списка кандидатов), исключения из партийного списка, а также структура списка, выдвигаемого партией. Однако исходным пунктом здесь являются основания и порядок, определяющие возможность участия партии в выборах.

Партии – основной субъект избирательного процесса. Опыт зарубежных государств выявляет три принципиально различных модели участия политических партий в выборах: 1) субъектами выдвижения кандидатов являются только партии (Австрия, Португалия); 2) субъектами выдвижения могут быть только избиратели, а партии непосредственно лишены данного права (Великобритания, Индия); 3)кандидатуру выборного должностного лица должны поддержать не только избиратели, но и определенные должностные лица (Франция, на президентских выборах)[1]. В российских условиях выдвижение кандидатов осуществляется либо от избирательных объединений (прежде всего партий), либо в порядке самовыдвижения. В тех же случаях, когда выборы в представительный орган проводятся исключительно по пропорциональной системе, законодательство в обязательном порядке должно предусматривать гарантии реализации права граждан Российской Федерации, не являющихся членами избирательных объединений, быть избранными.

Таким образом, с одной стороны зафиксировано право граждан, не являющимися членами партии, реализовать свое пассивное избирательное право, а с другой – партии и их структурные подразделения являются единственным субъектом, имеющим право выдвижения кандидатов на федеральных и региональных выборах.

Решение об участии в выборах и определении форм такого участия политическая партия принимает самостоятельно, однако возможность такого решения обусловлена наличием соответствующих материально-правовых и процессуальных предпосылок, необходимых для выступления партии в качестве субъекта избирательного процесса.

Основной материально-правовой предпосылкой участия партий в выборах является наличие у них права избирательного объединения. Политическая партия приобретает право участия в выборах и референдумах, официальное опубликование решения о назначении (проведении) которых состоялось после представления политической партией в уполномоченные органы документов, подтверждающих государственную регистрацию ее региональных отделений более чем в половине субъектов Российской Федерации. Федеральный орган исполнительной

---

[1] *Вешняков АА. Избирательные стандарты в международном праве и их реализация в законодательстве Российской Федерации. М., 1997. С. 66–67.*

власти, уполномоченный на осуществление функций в сфере регистрации общественных объединений и политических партий, его территориальные органы составляют список политических партий, иных общественных объединений (для муниципальных выборов), имеющих право принимать участие в выборах в качестве избирательных объединений, по состоянию на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов и не позднее чем через три дня со дня официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов публикуют указанный список в государственных или муниципальных периодических печатных изданиях и размещают его в сети "Интернет", а также в этот же срок направляют его в избирательную комиссию, организующую выборы.

Другая предпосылка – организационный уровень структурного подразделения политической партии не может быть ниже уровня выборов. Региональные отделения политической партии, иные структурные подразделения могут самостоятельно участвовать в выборах лишь на соответствующем им либо нижестоящем уровне и в порядке, определенном самими партиями. Так, региональное отделение партии в условиях прежней смешанной системы выборов не могло выдвинуть кандидатов в депутаты Государственной Думы по одномандатному округу, а местное отделение не вправе принять решение о выдвижении кандидата по одномандатному округу в законодательное собрание субъекта Российской Федерации. Вместе с тем политическая партия как общероссийская структура формально вправе выдвинуть кандидатов на региональных и местных выборах, а региональное отделение – на выборах муниципального уровня.

В ходе становления российской избирательной системы в 1994–2002 годах в качестве обязательного условия допуска партии к выборам предусматривалось и такое условие, как длительность осуществления ее уставной деятельности – от момента регистрации до момента проведения выборов. Введение этого требования было продиктовано необходимостью отсеивания так называемых партий-однодневок, создаваемых для разового участия в избирательной кампании (опыт первых многопартийных выборов 1993 г.). В этой связи в принятом в 1995 году Федеральном законе "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" содержалась норма, согласно которой к участию в выборах допускались только общероссийские общественные объединения, зарегистрированные не позднее чем за 6 месяцев до объявления дня выборов[1]. В 1997 году данное ограничение было ужесточено: к участию в выборах допускались только политические объединения, устав которых либо изменения, придающие им характер политических, были зарегистрированы не позднее чем за год до

---

[1] *На выборах 1995 года данное правило не применялось, поскольку "Заключительные и переходные положения" Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" предусматривали, что в них*

дня голосования на уровне, соответствующем уровню выборов, или на более высоком уровне. При назначении выборов в случае досрочного прекращения полномочий соответствующего органа срок сокращался до шести месяцев. С принятием Федерального закона "О политических партиях" требование о сроке уставной деятельности утратило силу в отношении политических партий, что в дальнейшем и было зафиксировано в избирательном законодательстве. В настоящее время теоретически возможна и ситуация, при которой в выборах примет участие партия, регистрация отделений которой более чем в половине субъектов Федерации состоится за 1–2 дня до опубликования решения о назначении выборов.

К процессуальным предпосылкам относится, прежде всего, реализация партией и ее структурным подразделением права на участие в выборах и сопряженных с ними прав и обязанностей лишь в период избирательной кампании – деятельности по подготовке и проведению выборов, осуществляемой 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[1].

Безусловно, принципиальное решение о персональном составе кандидатов может быть принято партией и ранее назначения дня выборов (на практике нередко так и бывает), однако юридического значения оно не имеет. Весь комплекс юридически значимых действий, связанных со вступлением в избирательный процесс и участием в нем, политическая партия обязана выполнить в период избирательной кампании. Причем каждое действие (от выдвижения кандидатов до получения удостоверения депутата Государственной Думы) должно быть выполнено в строго оговоренные процессуальные сроки, органами и лицами, управомоченными на их осуществление и согласно законодательно определенной процедуре. В частности, право на выдвижение съездом политической партии федерального списка осуществляется не ранее чем через 10 дней и заканчивается не позднее чем через 30 дней со дня официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов депутатов Государственной Думы (ч. 3 ст. 36 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации").

В рамках указанных правоотношений правам и обязанностям политической партии корреспондируют права и обязанности избирательных комиссий и ор-

---

вправе принимать участие общественные объединения, зарегистрированные за 6 месяцев до дня голосования на выборах.

[1] *Пункт 19 статьи 2 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации". М., 2005. С. 8–9.*

ганов государственной власти, ответственных за назначение, организацию и проведение выборов. Избирательное законодательство определяет возможный временной интервал, в ходе которого могут быть назначены выборы. Решение о назначении выборов в федеральный орган государственной власти должно быть принято не ранее чем за 110 дней и не позднее чем за 90 дней до дня голосования. Так, в соответствии с частью 2 статьи 6 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" выборы депутатов Государственной Думы нового созыва назначаются Президентом Российской Федерации. Решение о назначении выборов должно быть принято не ранее чем за 110 дней и не позднее чем за 90 дней до дня голосования. Днем голосования является первое воскресенье месяца, в котором истекает конституционный срок, на который была избрана Государственная Дума предыдущего созыва (согласно указанной нормы выборы депутатов Государственной Думы пятого созыва должны состояться 2 декабря 2007 г.). В соответствии с пунктом 7 статьи 10 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" решение о назначении выборов в орган государственной власти субъекта Российской Федерации должно быть принято не ранее чем за 100 дней и не позднее чем за 90 дней до дня голосования. Решение о назначении выборов в орган местного самоуправления должно быть принято не ранее чем за 90 дней и не позднее чем за 80 дней до дня голосования. Если уполномоченный на то орган или должностное лицо не назначит выборы в указанные сроки, а также если уполномоченный на то орган или должностное лицо отсутствует, то сроки назначения выборов могут быть изменены в соответствии с пунктом 8 статьи 10 этого же Федерального закона. Решение о назначении выборов подлежит официальному опубликованию в средствах массовой информации не позднее чем через пять дней со дня его принятия. При назначении досрочных выборов указанные сроки, а также сроки осуществления иных избирательных действий могут быть сокращены, но не более чем на одну треть.

Назначение выборов – это старт избирательной кампании, подготовка к которой ведется задолго до старта: получение сведений об избирателях, нарезка избирательных округов, формирование избирательных комиссий и т.п. От того, когда именно будет принято решение о назначении выборов, когда оно будет опубликовано, зависит общая протяженность избирательной кампании (в пределах, установленных законом), а в ряде случаев также и продолжительность отдельных избирательных действий. Орган, принимающий решение, располагает здесь определенным временным "люфтом" и может по своему усмотрению и на законной основе чуть увеличить или напротив – чуть сократить временную дистанцию избирательной кампании. Разумеется, решение данного вопроса имеет важнейшее политическое значение. Каким же политическим силам выгодна краткая избиратель-

ная кампания, а каким нет? Универсальных рецептов здесь не бывает: все зависит от общего контекста предвыборной ситуации и индивидуальных особенностей партий. Но на практике более длительная избирательная кампания обычно выгодна относительно недавно образованным партиям, которым требуется больше времени для самопрезентации и освоения имеющихся электоральных резервов.

Учитывая, что по общему правилу[1] – решение о назначении выборов Президента Российской Федерации принимает Совет Федерации, решение о выборах депутатов Государственной Думы – Президент Российской Федерации, а выборов депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и депутатов представительных органов местного самоуправления – сами представительные органы, политические партии, имеющие свое парламентское представительство, имеют возможность опосредованно воздействовать, хотя и в незначительных пределах, на сроки проведения избирательной кампании.

Еще большую важность для российских партий получил вопрос об определении даты голосования на выборах. В последние годы в этой области произошли поистине революционные изменения, выразившиеся к переходе к так называемым единым дням голосования на всех уровнях выборов. Если ранее голосование на общефедеральных, региональных и местных выборах в один день имело место только в части субъектов Российской Федерации (обычно совмещались выборы двух уровней), а перенос сроков избирательных действий в целях синхронизации дня голосования был правом, а не обязанностью регионального законодателя, то в отношении выборов, назначенных после 15 августа 2005 года, днем голосования являются два дня – второе воскресенье марта, а в ряде случаев – второе воскресенье октября[2]. В тех случаях, когда выборы будут одновременно проходить с парламентскими выборами, день голосования придется не на второе воскресенье октября, а на дату голосования на выборах депутатов Государственной Думы очередного созыва. В случаях, предусмотренных федеральными конституционными и федеральными законами (например, на выборах в органы власти вновь образованных субъектов Российской Федерации), возможно проведение голосования и в иные сроки (так, выборы депутатов Законодательного Собрания Красноярского края были назначены и проведены

---

[1] *Избирательное законодательство предусматривает порядок, в соответствии с которым если выборы не бы ли назначены в установленный срок их назначает соответствующая избирательная комиссия. А если и она не выполнит своей обязанности – решение о назначении выборов принимает соответствующий суд общей юрисдикции.*

[2] *В случаях, когда второе воскресенье марта или второе воскресенье октября совпадет с праздничным днем, выборы будут проводиться не во второе, а в первое воскресенье соответствующего месяца.*

15 апреля 2007 г.). При этом закон не допускает создания ситуации, когда в результате совмещения выборов избиратель будет иметь возможность проголосовать одновременно более чем по четырем избирательным бюллетеням (за исключением бюллетеней, выданных в связи с проведением досрочных повторных или дополнительных выборов).

Единый день выборов для партий – труднейший экзамен, значительно усложняющий подготовку организации и проведения выборов. Подобный порядок невыгоден, это следует признать, для малочисленных "кадрированных" политических партий, поскольку одновременная игра на нескольких предвыборных площадках в условиях дефицита ресурсов не может быть результативной. Напротив, для крупных политических партий такое совмещение во многом предпочтительно, так как позволяет синхронизировать решение задач по проведению своих кандидатов в органы государственной власти и местного самоуправления.

Региональные отделения политических партий как субъект избирательного процесса. Особенности участия региональных отделений политических партий в выборах. Помимо политической партии, имеющей право выдвижения кандидатов на выборах всех уровней, правом выдвижения кандидатов на соответствующем либо на ином нижестоящем по отношению к ним уровне выборов в порядке, определенном уставом политической партии, могут быть наделены также региональные отделения и иные структурные подразделения политических партий.

Являясь составной частью политической партии, структурные подразделения политической партии могут выступать в качестве избирательного объединения, выдвигая кандидатов не непосредственно от всей партии, а от ее структурного подразделения. Анализ положений федерального законодательства показывает, что политическая партия, региональное отделение и иные структурные подразделения в ряде случаев рассматриваются как различные субъекты избирательного процесса; не исключены даже конфликтные ситуации, связанные с одновременным выдвижением кандидатов и от политической партии, и от ее структурного подразделения, с расхождением позиций между политической партией и ее региональным, местным отделением по вопросам участия в выборах.

Вместе с тем любое структурное подразделение обладает электоральной правосубъектностью в силу своей принадлежности к партии: ее право на принятие решения об участии в выборах и о выдвижении кандидата основаны на уставе политической партии. Политическая партия в порядке, предусмотренном уставом партии, сохраняет возможность контроля за действиями своего структурного подразделения, включая возможность отмены его решений, и даже – ликвидации структурного подразделения политической партии.

Важно также помнить, что действующее законодательство различает электорально-правовую и гражданско-правовую правосубъектность структурных под-

разделений политической партии. Так, местные отделения политических партий могут не обладать правами юридического лица, но могут быть наделены правом принимать участие в выборах. В этом случае в соответствии с подпунктом “б” пункта 1 статьи 27 Федерального закона “О политических партиях” партия обязана ежегодно представлять в уполномоченные органы информацию о таких структурных подразделениях. И напротив, местное отделение политической партии, обладающее согласно уставу политической партии правами юридического лица, может и не иметь права на выдвижения кандидатов и списков кандидатов либо это право может быть существенно ограниченно уставом партии.

Глава 2
Законодательство о политических партиях

Общая характеристика системы законодательства, регулирующего деятельность политических партий. Политические партии включены в систему властных отношений, являются связующим звеном между государством и гражданами, обеспечивают целостность и устойчивость политической системы. Зарубежный и отечественный конституционно-правовой опыт свидетельствует о возрастании роли политических партий как субъектов избирательного процесса и парламентской деятельности. Указанные обстоятельства должны учитываться законодателем в процессе их правовой институционализации – признания государством, создания правовых основ их деятельности. Особое значение приобретает всесторонняя комплексная проработка проблем конституционно-правового статуса политических партий, нормативного регулирования их создания, закрепления прав и обязанностей, основ внутреннего устройства, участия в избирательном процессе и работе органов государственной власти.

Правовой статус политических партий в избирательном законодательстве. Реализация статусных характеристик и функционального назначения партий обеспечивается посредством закрепления за ними комплекса субъективных прав как возможности по организации своей внутренней деятельности, по влиянию на дела общества, государства, а также по информированию о своих целях и делах[1]. В более широком раскрытии субъективное право партии – это возможность: а) практически осуществлять уставную деятельность в рамках, очерченных законодательством; б) требовать соответствующего поведения от правообязанных лиц (органов государственной власти, иных физических и юридических лиц); в) при необходимости обеспечивать правомерные притязания в надлежащем юрисдикционном порядке; г) пользоваться на основе этого права определенными благами и ресурсами.

По своей природе права политических партий тесно связаны с правами человека и гражданина, закрепленными в Конституции Российской Федерации,

---

[1] *См.: Авакьян СА. Политический плюрализм и общественные объединения в Российской Федерации: конституционно-правовые основы. М.: Российский юридический издательский дом, 1996. С. 158.*

поскольку базируются на комплексе политических прав граждан на объединение, на выражение своего мнения, на свободу слова и призваны обеспечить их полноценную реализацию. Вместе с тем носителем прав, закрепленных за партией, является сама партия как коллективный субъект, а не совокупность граждан, состоящих ее членами. В зависимости от содержания права политических партий разделяются на те, что принадлежат партии с момента ее создания и те, которые возникают у нее с момента государственной регистрации и те, которые возникают с момента регистрации ее региональных отделений более чем в половине субъектов Российской Федерации.

Так, право распространять информацию о своей деятельности у политической партии по смыслу пункта 3 статьи 11 Федерального закона "О политических партиях" возникает непосредственно с момента ее создания. С момента своего создания политическая партия осуществляет организационную и информационно-пропагандистскую деятельность по формированию своих региональных и иных структурных подразделений и получением партией документа, подтверждающего факт внесения записи о ней в единый государственный реестр юридических лиц. Очевидно, к указанной категории прав относится и право политической партии создавать объединения и союзы с другими политическими партиями и иными общественными объединениями без образования юридического лица (подп. "з" ст. 26).

Обретение партией гражданских прав и обязанностей, связанных со статусом юридического лица, происходит с момента регистрации партии. С момента регистрации политическая партия имеет право учреждать информационные агентства, полиграфические предприятия, средства массовой информации и образовательные учреждения дополнительного образования взрослых; осуществлять предпринимательскую деятельность и др. После регистрации политическая партия приобретает гражданскую правосубъектность и вправе в полном объеме осуществлять деятельность по защите своих прав и представлению законных интересов своих членов, а также устанавливать и поддерживать международные связи с политическими партиями и иными общественными объединениями иностранных государств, вступать в международные союзы и ассоциации. И, наконец, с момента представления сведений о регистрации региональных отделений более чем в половине субъектов Российской Федерации партия приобретает право на участие в выборах в органы государственной власти и местного самоуправления.

В зависимости от содержания правоотношений законом может быть предусмотрено наделение определенным правом как всех без исключения политических партий (общие права), так и отдельных категорий партий, удовлетворяющих определенным законом специальным требованиям (дополнительные права). К общим относятся права, перечисленные в статье 26 Федерального закона

“О политических партиях” и статье 27 Федерального закона “Об общественных объединениях”. В этом случае основанием для получения прав служит наличие статуса политической партии. Вместе с тем для отдельных категорий партий (партий с так называемым специальным статусом) закон предусматривает дополнительные права (например, на государственное финансирование, освобождение от сбора подписей в ходе избирательной кампании и т.д.). Основанием для использования данных преференций является наличие конкретных юридических фактов, с которыми закон связывает возникновение у партии соответствующего субъективного права.

В качестве общественного объединения политическая партия является обладателем ряда субъективных прав, закрепленных в Федеральном законе “Об общественных объединениях”. Кроме того, политическая партия имеет ряд присущих лишь ей прав, которые, наряду с основными правами, присущими всем общественным объединениям, закреплены в статье 26 Федерального закона “О политических партиях”. В зависимости от ипостаси, в которой политическая партия выступает субъектом правоотношения, можно выделить три группы субъективных прав (см. табл.)

Права партии как общественного объединения граждан	**Права партии как юридического лица**	**Права партии как субъекта властеотношений**
1	2	3
Быть свободно созданной и самоуправляемой	Иметь обособленное имущество	Выдвигать кандидатов на выборах в органы государственной власти и местного самоуправления
Иметь программу и устав	Быть истцом и ответчиком в суде	Предлагать кандидатуры в состав избирательных комиссий
Распространять информацию о своей деятельности	От своего имени приобретать имущественные и личные неимущественные права	Создавать депутатские объединения в представительных органах государственной власти и местного самоуправления
Иметь руководящие органы, проводить работу по созданию региональных и местных отделений	Создавать региональные, местные и первичные отделения, в том числе с правами юридического лица, принимать решения об их реорганизации и ликвидации	Устанавливать и поддерживать международные связи с политическими партиями и иными общественными объединениями иностранных государств, вступать в международные союзы и ассоциации
Защищать свои права и представлять законные интересы своих членов	Нести гражданско-правовые обязанности	Выступать с инициативой отзыва и референдума в порядке установленном законодательством об отзыве и референдуме

1	2	3
Проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия, пикетирование и иные публичные мероприятия	Учреждать издательства, информационные агентства, полиграфические предприятия, средства массовой информации и образовательные учреждения дополнительного образования взрослых	Участвовать в выработке решений органов государственной власти и органов местного самоуправления
Создавать объединения и союзы с другими политическими партиями и иными общественными объединениями без образования юридического лица	Осуществлять предпринимательскую деятельность в соответствии с законодательством Российской Федерации и уставом политической партии	Осуществлять контроль за избирательными процедурами в установленном законом порядке

Возможность дифференцирования указанных трех групп в общем объеме субъективных прав политических партий определяется не только их содержанием, но и различиями во времени их возникновения. Субъективные права политической партии как добровольного объединения граждан, базирующиеся на их конституционном праве на объединение, возникают с момента создания партии. С этого момента партия, еще не имея гражданской правоспособности и дееспособности, приобретает определенный комплекс прав и обязанностей, позволяющих рассматривать ее в качестве коллективного субъекта права. С момента регистрации политическая партия становится полноправным участником гражданско-правовых отношений. Наконец, права партии как субъекта властеоотношений, частично появляясь на этапе создания партии, в полном объеме могут быть реализованы лишь после представления подтверждений о регистрации региональных отделений более чем в половине субъектов Российской Федерации.

Комплекс субъективных прав политических партий немыслим без установления обязанностей, определяющих линию необходимого должного поведения политических партий. При этом всему корпусу нормативных правовых актов, регулирующих деятельность общественных объединений, присущ определенный дисбаланс предметно обозначенных прав и обязанностей, фиксируемых в законодательстве. В рамках этой уже успевшей сложиться правовой традиции юридические обязанности в основном предстают как продолжение их прав, законодательно закрепляющих определенную возможность их действий, однако обязанностям присущ момент императивности, что отличает их от субъективных прав. В частности, политическая партия обязана:

• соблюдать в своей деятельности Конституцию Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы и иные норматив-

ные правовые акты Российской Федерации, а также устав политической партии;

• ежегодно представлять в уполномоченные органы (Росрегистрацию) информацию о численности членов политической партии в каждом из региональных отделений, о продолжении своей деятельности с указанием места нахождения постоянно действующего руководящего органа, о своих структурных подразделениях, не наделенных правами юридического лица, но обладающих в соответствии с уставом политической партии принимать участие в выборах, а также копии сводного финансового отчета политической партии о поступлении и расходовании средств в отчетном году;

• допускать представителей органов юстиции на открытые мероприятия (в том числе на съезды, конференции или общие собрания), проводимые политической партией, ее региональными отделениями и иными структурными подразделениями;

• заблаговременно информировать избирательную комиссию соответствующего уровня о проведении мероприятий, связанных с выдвижением своих кандидатов (списков кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти и местного самоуправления, и допускать представителей избирательной комиссии соответствующего уровня на эти мероприятия;

• ежегодно представлять в уполномоченные органы сведения о количестве выдвинутых политической партией, ее региональными отделениями и иными структурными подразделениями зарегистрированных кандидатов в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления, а также сведения о зарегистрированных избирательными комиссиями списках кандидатов в депутаты (в виде копии протокола о результатах выборов, заверенной избирательной комиссией соответствующего уровня);

• в течение трех дней информировать уполномоченные органы об изменении сведений, указанных в пункте 1 статьи 5 Федерального закона “О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей” (за исключением сведений о полученных лицензиях).

Перечень обязанностей, содержащихся в положениях статьи 27 Федерального закона “О политических партиях”, не охватывает всего комплекса правовых обязанностей, сопряженных со статусом политической партии и включенных в содержание правоотношений, в которых последние выступают в качестве субъектов. Нередко такая обязанность предметно не прописана, но, тем не менее, как бы подразумевается, сопровождая то или иное субъективное право, закрепленное за партией (например, право учреждать средства массовой информации одновременно означает возложение на партию обязанностей учредителя). Хотя Федеральный закон “О политических партиях” не требует буквально участия партий в выборах,

фактически такая обязанность имеет место, так как в случае неучастия партии в выборах в течение более пяти лет закон предусматривает применение правовой санкции в виде ее ликвидации. Так, права и обязанности политических партий тесно переплетаются между собой в процессе их реализации.

В Российской Федерации законодательство о политических партиях образуют нормативные правовые акты, предметом регулирования которых выступают общественные отношения, связанные с созданием и деятельностью политических партий, их участием в выборах и деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. Указанные акты различаются по своей юридической силе, источнику принятия, масштабу действия юридических норм и образуют иерархически выстроенную систему.

В системе нормативных актов, определяющих правовой статус политической партии, ее права и обязанности, основания и порядок участия в выборах, референдуме, отзыве избранных депутатов и выборных должностных лиц, следует выделить:

а) Конституцию Российской Федерации;

б) международные договоры Российской Федерации;

в) федеральные нормативные правовые акты;

в) нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации;

г) нормативные правовые акты представительных органов местного самоуправления, а также решения, принятые на местном референдуме или сходе граждан.

Конституция Российской Федерации. Базовым актом, определяющим правовой статус политической партии и основные начала ее участия в избирательном процессе, выступает Конституция Российской Федерации, нормы которой имеют наивысшую юридическую силу и прямое действие. В комплексе норм, непосредственно закрепленных в Конституции, следует особо выделить две группы: 1) определяющие основы статуса политической партии как общественного объединения и субъекта публичной политики; 2) закрепляющие основные избирательные стандарты и принципы организации избирательного процесса.

Хотя российская Конституция в отличие от ряда зарубежных государств (Греции, Италии, Франции, ФРГ, Молдавии, Казахстана и др.) не содержит специальных положений о политических партиях, основы их правового статуса как общественного объединения и субъекта публичной политики закреплены в ряде статей Конституции Российской Федерации. Системная связь норм, содержащихся в Конституции, позволяет выявить основные элементы правового статуса политических партий, которые могут быть конкретизированы в текущем законодательстве при условии полного соответствия его норм конституционным положениям и нормам международного права.

К важнейшим положениям Конституции, закрепляющим основы правового статуса партии, следует отнести признание идеологического и политического многообразия, многопартийности, запрет на установление какой-либо идеологии в качестве государственной или обязательной, провозглашение равенства общественных объединений перед законом, запрет на создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни.

Часть 1 статьи 30 Конституции России закрепляет право граждан на объединение, гарантирует свободу деятельности общественных объединений, а часть 2 статьи 30 запрещает принуждение к вступлению в какое-либо объединение и пребыванию в нем. Право каждого на объединение относится к базовым ценностям общества и государства, основанным на принципах господства права и демократии, и включает в себя право свободно создавать объединения для защиты своих интересов и свободу деятельности общественных объединений. Как отметил 15 декабря 2004 года в своем решении Конституционный Суд Российской Федерации, статья 30 Конституции непосредственно не закрепляет право граждан на объединение в политические партии, “однако, по ее смыслу во взаимосвязи со статьями 1, 13, 15 (часть 4), 17 и 32 Конституции Российской Федерации, в Российской Федерации названное право, включающее право создания политической партии и право участия в ее деятельности, является неотъемлемой частью права каждого на объединение, а свобода деятельности политических партий как общественных объединений гарантируется”.

Провозгласив право граждан Российской Федерации участвовать в управлении делами государства, избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления (ст. 32), закрепив федеративный характер государственного устройства (ст.1,5), признание самостоятельности местного самоуправления (ст. 12), избрание Президента Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании (ст. 81), сроки полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы (ст. 81, 96), Конституция Российской Федерации в основных чертах предопределила основные векторы деятельности политических партий по содействию формирования политической воли граждан посредством участия в выборах и в деятельности представительных органов государственной власти и муниципальных образований.

Общепризнанные принципы и нормы международного права. Международные договоры. Конституция Российской Федерации закрепляет общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры

Российской Федерации в качестве составной части правовой системы Российской Федерации. В соответствии с частью 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации, если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

В последние годы в вопросах правового регулирования деятельности политических партий все большее значение приобретают и международно-правовые нормы, закрепленные в международных договорах, ратифицированных Российской Федерацией и являющихся частью ее правовой системы. В числе наиболее значительных документов следует отметить Международный пакт о гражданских и политических правах, пункт 1 статьи 22 которого закрепляет право каждого человека на свободу ассоциации с другими, включая право создавать профсоюзы и вступать в таковые для защиты своих интересов.

Многие региональные международные стандарты содержатся в документах Совета Европы, в том числе Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, резолюциях ПАСЕ "О своде рекомендуемых норм при проведении выборов", "Об ограничениях на деятельность политических партий в государствах – членах Совета Европы".

В 2002 году подписана (и 11 ноября 2003 г. вступила в силу) Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств.

Легитимный и публичный характер выборов, защита и реализация избирательных прав и свобод граждан, кандидатов, политических партий (коалиций), участвующих в выборах, их ответственность перед обществом и государством в соответствии с конституцией и законом, запрет на использование ими в предвыборной деятельности методов психического, физического, религиозного принуждения, призывов к насилию, угроз применения насилия или любых иных форм принуждения. Конвенция закрепила в качестве принципа недопущение произвольного или дискриминирующего применения норм о регистрации кандидатов, списков кандидатов и политических партий (коалиций).

Взятые Россией международные обязательства в вопросах человеческого измерения требуют при регулировании деятельности политических партий учитывать и некоторые другие рекомендательные международные акты. В этом смысле важное методологическое значение имеют Декларация о критериях свободных и справедливых выборов (1994 г.) и принятые в 1999 году Европейской комиссией Совета Европы "За демократию через право" (Венецианской комиссией) "Руководящие принципы запрета и роспуска политических партий".

Указанные акты определяют невозможность ограничения права на свободу ассоциации, кроме тех, которые необходимы в демократическом обществе в ин-

тересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц. В то же время Международный пакт не препятствует введению законных ограничений пользования этим правом для лиц, входящих в состав вооруженных сил и полиции, а Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод – также и для лиц, входящих в состав административных органов государства. Кроме того, статья 16 указанной Конвенции специально оговаривает возможность государств-участников вводить ограничения на политическую деятельность иностранцев.

В отличие от ряда зарубежных стран Конституция Российской Федерации не предусматривает возможности комплексного регулирования деятельности политических партий конституционным либо органическим законом[1]. Вместе с тем отдельные аспекты деятельности политических партий получили нормативное закрепление в федеральных конституционных законах (в рамках обозначенных в Конституции предметов их правового регулирования). Так, основания приостановления деятельности политических партий предусмотрены федеральными конституционными законами "О военном положении" и "О чрезвычайном положении". Федеральным конституционным законом "О Конституционном Суде Российской Федерации"[2] установлен запрет на членство судей Конституционного Суда в политических партиях, а Федеральным конституционном законом "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации"[3] – предписание о необходимости прекращения партийной деятельности Уполномоченным членства в партии после назначения (может осуществляться в форме выхода из партии либо приостановления членства в партии). Вопросы участия политических партий в агитации по вопросам общероссийского референдума предметно раскрыты в Федеральном конституционном законе "О референдуме Российской Федерации".

Основной формой правового регулирования политических партий является закрепление соответствующих норм в федеральных законах, прежде всего в федеральных законах "О политических партиях", "Об общественных объединениях", "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации", "О выборах Президента Россий-

---

[1] *Ст. 72 конституции Румынии предусматривает три вида законов: конституционный (которым изменяется Конституция (аналог закона о поправке к конституции) и органические (по наиболее важным предметам ведения, аналог российского конституционного закона).*

[2] *Собрание законодательства РФ. 2006. № 23. Ст. 2277; 2003. № 27. Ст. 2697 (ч. I.)*

[3] *Собрание законодательства РФ. 1997, № 9. Ст. 1011.*

ской Федерации". Именно эти законодательные акты являются основными в процессе институционализации российских партий как по охвату важнейших предметов правового регулирования, так и полноте содержащихся в них предписаний.

Так, Федеральным законом "Об общественных объединениях" определено правовое положение политической партии как одной из организационно-правовых форм общественного объединения, определены некоторые особенности их правового регулирования. Тем самым на уровне текущего федерального законодательства снимаются любые вопросы о распространении на политические партии положений Конституции Российской Федерации и ратифицированных Российской Федерации международных договоров, определяющих правовые гарантии свободы создания и деятельности общественных объединений. Федеральным законом "О политических партиях" регулируются общественные отношения, возникающие в связи с реализацией гражданами Российской Федерации права на объединение в политические партии и особенностями создания, деятельности, реорганизации и ликвидации политических партий в Российской Федерации.

Вопросы, связанные с гарантиями избирательных прав граждан Российской Федерации, общим порядком и процедурой выдвижения политическими партиями кандидатов и списков кандидатов и их регистрации, правилами ведения предвыборной деятельности, подведением итогов голосования и распределения депутатских мандатов, участием в референдуме урегулированы Федеральным законом "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации". В ряду источников избирательного права он занимает особое место, поскольку определяет основные гарантии реализации гражданами Российской Федерации на участие в выборах и референдуме, определяет порядок совершения политическими партиями, их уполномоченными представителями, выдвигаемыми ими кандидатами необходимых избирательных действий и основных избирательных процедур в выборах и референдумах на всех уровней.

Особенности, связанные с участием политических партий на выборах Президента Российской Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, определяются федеральными законами "О выборах Президента Российской Федерации" и "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации". Законом, в частности, определяется вид избирательной системы, применяемый на выборах депутатов Государственной Думы, особенности выдвижения кандидатов, состав и структура федерального списка кандидатов и условия, необходимые для его регистрации, порядок распределения депутатских мандатов между федеральными списками кандидатов и внутри каждого списка.

Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации и их значение для развития системы законодательства о политических партиях. Важное значение в правовом регулировании статуса политических партий и их

участия в избирательном процессе имеют правовые позиции, содержащиеся в решениях Конституционного Суда Российской Федерации[1], которые оказывают значительное влияние на развитие партийной системы страны, своевременно указывают федеральному законодателю пределы конституционного поля, в которых он может осуществлять законодательное регулирование деятельности партий. В частности, в решениях данного органа была дана оценка конституционности заградительного барьера на пропорциональных выборах, допустимости и соразмерности ограничений, связанных с созданием и деятельностью политических партий, принято решение о неконституционности отдельных ранее действовавших положений избирательного законодательства (например, о выбытии кандидатов первой тройки федерального партийного списка кандидатов как основания для отказа в его регистрации (отмены регистрации).

Помимо федеральных законов проведение выборов в определенных случаях может регулироваться указами Президента Российской Федерации. Если срок полномочий органа государственной власти субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления истек или полномочия были досрочно прекращены, а соответствующий закон субъекта Российской Федерации о выборах отсутствует либо положение (положения) закона субъекта Российской Федерации не может быть применено (не могут быть применены) вследствие признания его судом недействующим и не подлежащим применению, выборы в орган государственной власти субъекта Российской Федерации, в орган местного самоуправления в части положения (положений) закона субъекта Российской Федерации, признанного судом недействующим и не подлежащим применению, проводятся соответствующей избирательной комиссией на основе Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", иных федеральных законов, обеспечивающих реализацию права граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а в случае, если имеющаяся правовая база недостаточна, в части, не урегулированной законом, также на основе указов Президента Российской Федерации. Полномочия Президента Российской Федерации по определению порядка и процедуры выборов в отдельных субъектах Российской Федерации могут быть определены и федеральными конституционными законами о порядке создания новых субъектов Российской Федерации.

Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, муници-

---

[1] *См., например: Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 1992 г. № 9-П по делу о проверке конституционности указов Президента Российской Федерации от 23 августа 1991 г. № 79 "О приостановлении деятельности Коммунистической партии РСФСР", от 23 августа 1991 г. № 90 "Об имуществе КПСС и Коммунистической партии РСФСР" и от 6 ноября 1991 г. № 169 "О деятельности КПСС и КП РСФСР", а также о проверке конституционности КПСС и КП РСФСР.*

пальных образований. Нормы, затрагивающие вопросы деятельности политических партий, содержатся в конституциях и уставах, а также в законах субъектов Российской Федерации, нормативных актах муниципальных образований. В ряде конституций, уставов субъектов Российской Федерации вопросам избирательной системы посвящены не только статьи, но и отдельные главы. Законодательство большинства субъектов Российской Федерации включает отдельные законы о выборах депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти, глав местного самоуправления и депутатов представительных органов местного самоуправления, о региональном и местном референдумах. В ряде субъектов Российской Федерации приняты законы об отзыве депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и представительных органов местного самоуправления. В 16 субъектах Российской Федерации законодательство о выборах кодифицировано. В указанных документах субъекты Российской Федерации в рамках определенных федеральным законодательством правовых стандартов определяют ключевые параметры избирательной системы, в том числе вид избирательной системы (пропорциональная или смешанная), структуру регионального списка кандидатов, число мандатов, подлежащих распределению в мажоритарных избирательных округах, порядок распределения мандатов внутри списка кандидатов, уровень явки, необходимый для признания выборов состоявшимися и т.д.

До 2001 года в ряде субъектов Российской Федерации (например, в республиках Калмыкия, Тыва) были приняты и действовали законы, регулирующие деятельность политических партий на региональном уровне. В настоящее время они признаны утратившими силу. Однако в региональном законодательстве по-прежнему содержатся правовые нормы, определяющие особенности реализации прав и обязанностей депутатских объединений политических партий в составе законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации. В конституциях и уставах некоторых субъектов Российской Федерации партии наделены правом законодательной инициативы.

Участие политических партий в деятельности органов местного самоуправления во многом связано с положениями уставов и иных актов, принимаемых органами местного самоуправления. Закрепляемая в них структура органов местного самоуправления, порядок их формирования и регламенты работы предопределяют формы соревнования политических партий на первичном базовом уровне публичной власти, наиболее приближенным к населению, в деятельности представительных органов муниципальных образований.

Наконец, последними по уровню правового регулирования, но далеко не последними по важности являются акты самой политической партии – ее устав, а также принятые на его основе и в соответствии с ним иные локальные акты: по-

ложения о руководящих органах партии, об уплате членских взносов, об аппарате партии и др. Важность этого документа усиливается и положениями федерального законодательства, содержащего многочисленные отсылки к положениям устава, в том числе в отношении порядка реализации партией права на выдвижения кандидатов, прав региональных отделений и иных структурных подразделений на основании и процедуры отзыва и исключения кандидатов из списка, особенностей выдвижения кандидатов на повторных и дополнительных выборах. Вопросы участия партий в выборах по усмотрению партии могут быть сгруппированы в самостоятельный раздел Устава (СПС, "Справедливая России") либо рассредоточены по различным разделам и параграфам, определяющим компетенцию руководящих органов партии (Аграрная партия России, "Единая Россия", "ПАТРИОТЫ РОССИИ", ЛДПР).

Нормативные акты Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, избирательных комиссий субъектов Российской Федерации. Модельные акты и формы. Систему нормативных источников федерального избирательного законодательства и законодательства о политических партиях дополняют акты, имеющие рекомендательную силу и утвержденные постановлениями избирательных комиссий и уполномоченных органов юстиции. Следует особо упомянуть акты Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, принимаемые ей в соответствии с Федеральным законом "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации". В их числе положение о государственной системе регистрации (учета) избирателей, участников референдума (п. 11 ст. 16), утвержденные нормативы технологического оборудования (кабины для голосования, ящики для голосования) для участковых комиссий (подп. "б" п. 9 ст. 21), нормативы, в соответствии с которыми изготавливаются списки избирателей, участников референдума и другие избирательные документы (подп. "и" п. 9 ст. 21) и т.д. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации в пределах своей компетенции вправе издавать инструкции по вопросам единообразного применения указанного Федерального закона, обязательные для исполнения.

Несмотря на то, что статья 4 Федерального закона "О политических партиях" не упоминает региональные и местные нормативные акты в числе законодательных актов, регулирующих деятельность партий, их содержание оказывает значительное воздействие на место и роль партий в общественной жизни регионов. Это воздействие особенно заметно в детализации различных аспектов участия политических партий в региональных и местных выборах, а также вопросов деятельности депутатских объединений в представительных органах государственной власти и местного самоуправления.

Участие политических партий в выборах подчинено логике избирательного законодательства. Вместе с тем и само избирательное законодательство развива-

ется бурно и динамично. Только в Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” после его подписания Президентом Российской Федерации и по состоянию на август 2007 года изменения вносились 22 раза (в 2002 г. – дважды, в 2003 и 2004 гг. – четырежды, в 2005 г. – дважды, в 2006 и 2007 гг. – по пять раз). Хотя все законы, регулирующие порядок организации и проведения выборов, де-юре принимаются на неопределенный срок, практика показывает, что на деле все они имели непостоянный (применительно к общим выборам) характер: каждая избирательная кампания федерального уровня предварительно сопровождается принятием нового закона. Уже после принятия Конституции Российской Федерации в 1993 году последовательно (в 1995, 1999, 2002, 2005 гг.) были приняты четыре федеральных закона “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”. При этом существенно менялся и комплекс требований, предъявляемых к субъектам избирательного процесса, уточнялись их права и обязанности. По мере приближения очередного цикла федеральных выборов темпы законодательной активности наращиваются, поправки, зачастую весьма принципиальные вносятся в сжатые сроки, причем мотивы принятия отдельных решений не всегда понятны и очевидны для непосвященных.

На региональном уровне обновление избирательного законодательства осуществляется ничуть не меньшими темпами – напротив! Любая инициатива федерального законодателя по пересмотру положений Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” вынуждает законодателя регионального вносить коррективы в законодательство субъекта Российской Федерации, устраняющие возникшие противоречия между модернизированным федеральным законодательным актом и устаревшим региональным. Нередко выбор регионального законодателя перечеркивался либо серьезно корректировался решениями Конституционного Суда Российской Федерации об объявлении той или иной нормы не соответствующей Конституции Российской Федерации.

В этих условиях важно помнить, что Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” определяет, что в случае принятия в период избирательной кампании закона, содержащего положения, которыми определяется порядок подготовки и проведения соответствующих выборов, ибо в случае внесения в этот период в закон изменений, касающихся порядка подготовки и проведения соответствующих выборов, указанные закон и изменения применяются к выборам, которые назначены после их вступления в силу. В данном случае, не имеет значения, содержится ли норма закона в законе о выборах либо в ином законе (например, в Федеральном законе “О политических партиях”) – важно, чтобы эти положения касались порядка подготовки и проведения выборов.

Глава 3
Избирательная система и политические партии

Взаимосвязь избирательного законодательства и законодательства о политических объединениях. Становление института политических партий неразрывно связано с развитием избирательной системы. По словам французского юриста и политолога М. Дюверже: “Система партий и избирательная система – две реальности, неразрывно связанные друг с другом, подчас их трудно разделить даже с целью анализа: большая или меньшая адекватность политического представительства, например, зависит от избирательной системы и системы партий, рассматриваемых в качестве элементов одного и того же комплекса, и нередко эти элементы невозможно изолировать друг от друга”[1]. Эта взаимосвязь может быть рассмотрена в рамках различных подходов, вытекающих из особенностей предметной сферы и методологии различных областей обществознания.

С точки зрения политической науки, взаимообусловленность партийной и избирательной систем проявляется в зависимости от структурной организации политических партий, типа партийной системы, от установленного законодательством порядка организации и проведения выборов. В настоящее время в политической науке широкое признание получили так называемые теоремы М. Дюверже, согласно которым избирательная система предопределяет внутреннюю структуру политических партий, степень их политико-организационной устойчивости, особенности коалиционно-блоковой политики и даже количество партий в партийной системе страны. Хотя закономерности, сформулированные М. Дюверже, по его же словам, “определяют лишь базовые тенденции” и “далеко не исчерпывают всех моментов влияния избирательного режима на системы партий”[2], несомненно, что выбор законодателем основных параметров избирательной системы оказывает значительное влияние на важнейшие качественные характеристики партий (внутреннюю структуру, степень их политико-организационной устойчивости, особенности коалиционной политики и т.д.), на сдерживание либо стимулирование их развития в том или ином направлении.

---

[1] *Дюверже М. Политические партии. М., 2000. С. 264.*

[2] *Там же.*

Взаимосвязь норм, регулирующих деятельность политических партий, и порядка проведения выборов, прослеживается не только в пересечении предметов правового регулирования (прежде всего в вопросах участия партий в выборах, особенностей их реорганизации и ликвидации в контексте избирательного процесса), но и в общности целей такого регулирования, вытекающих из конституционных положений о признании политического многообразия и многопартийности, права на участие граждан в управлении государством как непосредственно, так и через своих представителей. Законодательство о партиях призвано обеспечить реализацию права граждан на объединение, а избирательное законодательство – возможность участия в управлении делами государства и в местном самоуправлении, реализацию активного и пассивного избирательного права, в том числе посредством выдвижения в качестве кандидатов от политической партии и определения отношения к кандидатам от партии избирателя.

Эта взаимосвязь также находит свое выражение в конвергенции и взаимопроникновении норм избирательного законодательства и законодательства, регулирующего деятельность политических партий, причем процесс этот носит двусторонний характер и проявляется как в регламентации нормами избирательного законодательства электоральных аспектов деятельности партий, так и во включении в федеральные законы "О политических партиях" и "Об общественных объединениях" норм, определяющих условия и критерии участия политической партии в выборах.

Как отметил Конституционный Суд РФ в своем решении от 16 июля 2007 года, реформирование избирательной системы требует согласования с нею правовых основ функционирования многопартийной политической системы, способной интегрировать интересы и потребности общества в целом и его различных социальных и территориальных слоев и групп и адекватно выражать их в Государственной Думе, являющейся, по смыслу Конституции Российской Федерации, организационной формой представительства воли и интересов многонационального народа Российской Федерации, отражать которые могут только достаточно крупные и хорошо структурированные политические партии[1].

Виды избирательных систем на различных уровнях выборов. В современной науке наибольшее распространение получили две трактовки избирательной системы – широкая и узкая. Согласно узкой трактовке, избирательной системой является способ определения результатов выборов и порядок распределения депутатских мандатов между кандидатами. Достоинство такой трактовки – класси-

---

[1] *Собрание законодательства РФ", 23.07.2007, № 30, ст. 3989; Постановление Конституционного Суда РФ от 16.07.2007 № 11-П по делу о проверке конституционности отдельных положений статей 3, 18 и 41 ФЗ "О политических партиях" в связи с жалобой политической партии "Российская коммунистическая рабочая партия – Российская партия коммунистов".*

фикация избирательной системы по способу голосования. Недостатком же подобного подхода является сведение содержания термина “избирательная система” только к отдельным, хотя и крайне важным ее элементам[1].

Более широкая трактовка подразумевает под избирательной системой совокупность общественных отношений (юридических либо фактических), возникающих в процессе (в связи) с организацией выборов. Так, например, в ряде работ избирательная система рассматривается как механизм формирования органов государственной власти и органов местного самоуправления с помощью выборов[2], как совокупность правовых норм, регулирующих порядок предоставления избирательных прав, проведения выборов и определения результата голосования[3].

Анализируя сложившуюся традицию использования термина “избирательная система” в широком и узком смысле, ряд авторов, в том числе А.В. Зиновьев и И.С. Поляшова, справедливо указывают на недостатки такого подхода, при котором, во-первых, политико-правовое понятие сведено к технико-процедурным нормам, в которых “нет ни политики, ни права, а одна арифметика”, а во-вторых, одно и то же понятие имеет два значения, что едва ли может признаваться научным[4].

На наш взгляд, избирательная система представляет собой совокупность правил и приемов, определяющих основания и процедуру передачи государственной власти в обществе посредством выборов, формы участия граждан в наделении полномочиями депутатов и выборных должностных лиц, формировании органов государственной власти и местного самоуправления. Регламентируя общественные отношения, возникающие в процессе выборов, избирательная система вместе с тем охватывает и область прав и обязанностей различных субъектов избирательного процесса, которыми последние потенциально обладают, но которые могут быть реализованы только при наличии определенных процедурных предпосылок, преимущественно в рамках избирательной кампании (например, право гражданина на самовыдвижение, право партии на выдвижение кандидатов).

В основе избирательной системы лежит ряд закрепленных национальным избирательным законодательством “переменных”. В числе наиболее важных из них следует выделить:

• электоральную формулу – способ распределения мандатов в представительном органе по итогам выборов;

• субъектный состав участников – круг лиц, обладающих активным и пассив-

---

[1] *См.: Зиновьев А.В., Поляшова И.С. Избирательная система России: теория, практика и перспективы. М., 2003. С. 21.*

[2] *См.: Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. М., 1999. С. 362.*

[3] *См.: Постников А.Е. Избирательное право России. М., 1996. С. 39.*

[4] *См.: Зиновьев А.В., Поляшова И.С. Избирательная система России: теория, практика и перспективы. С. 23.*

ным избирательным правом;

• порядок образования избирательных округов – их численность, величина (т.е. количество мандатов подлежащих распределению в каждом округе), критерии и порядок образования;

• электоральный порог явки – минимальное число проголосовавших избирателей для признания выборов состоявшимися;

• периодичность выборов, сроки совершения избирательных действий;

• органы и лица, ответственные за организацию и проведение выборов;

• наделение полномочиями избранных органов, порядок отзыва, прекращение полномочий и назначение выборов;

• организационная инфраструктура выборов (система избирательных органов, автоматизация, контроль за проведением выборов и т.д.).

Политические партии могут участвовать на выборах, проводимых в рамках различных избирательных систем. В то же время основанная на представительстве политических партий пропорциональная система способствует политическому структурированию общества и выражению политического многообразия взглядов. Как отмечал в свое время российский юрист Н.М. Коркунов: "...Сила партии определяется не одним числом голосов в палатах, а также, и притом главным образом, той поддержкой, какую она находит себе в общественном мнении. При пропорциональных выборах парламентское большинство всегда и необходимо выражает собою действительное большинство избирателей. Поэтому между ним и общественным мнением не может быть разлада"[1].

Пропорциональная система, при соответствующем подходе политических партий при составлении списков кандидатов, позволяет обеспечить представительство во власти женщин и молодежи. Она в большей степени способствует сохранению государственного единства страны, обеспечивает согласованность в постановке общенациональных, региональных, местных проблем и определении путей их решения. Достоинство пропорциональной системы заключается и в возможности избежать выборов в случае досрочного прекращения полномочий одного из депутатов и сопряженных с этим организационных и финансовых издержек: депутатский мандат переходит к следующему кандидату согласно очередности мест в партийном списке.

Вместе с тем "партия как фильтрующий элемент в определенной мере ограничивает демократическое участие граждан в управлении делами общества"[2]. Механизм выдвижения кандидатов по федеральному списку и закрепления за ним со-

---

[1] *Коркунов Н.М. Пропорциональные выборы // Политические институты, избирательное право и процесс в трудах российских мыслителей XIX–XX вв. М., 2003. С. 341.*

[2] *Лысенко В.И. Выборы в представительные органы в новой Европе: политологический опыт и тенденции 80–90-х гг. М.: Наука., 1994. С. 74.*

ответствующего места в списке не всегда прозрачен: зачастую в список попадают практически неизвестные избирателю кандидаты. Роль и значение политических партий как субъектов избирательного процесса пока что не в достаточной мере подкрепляется их реальным весом и авторитетом в общественном мнении.

В то же время двенадцатилетний опыт проведения пропорциональных выборов в российских условиях позволяет однозначно утверждать: аномалии, которыми на первоначальных порах сопровождалось становление института партийного представительства в избирательном процессе, могут быть преодолены либо путем установления новых правовых норм, либо естественным путем – за счет формирования у населения навыков электорального поведения и организационно-политического становления самих партий.

Безусловно, выборы по партийным спискам не предполагают голосования непосредственно за кандидата. Означает ли это, что кандидат от политической партии не обладает доверием избирателей? Это не так, поскольку доверие, оказанное партии, одновременно означает и доверие ее кандидату. В этой связи крайне ценным является замечание С. Авакьяна о том, что "у пропорциональной системы иное общее назначение: она построена на доверии избирателей к соответствующим партиям, движениям и отсюда – заранее на доверии к их кандидатам. Избиратель, голосуя по этой системе, выбирает те идеи и программы, которые ему нравятся, и организации, которые эти программы представляют"[1].

Пропорциональная система обеспечивает больший запас прочности политической системы государства, снижает возможность проникновения во власть представителей криминальных кругов. Объективно она снижает возможности злоупотребления административным ресурсом (снятие под надуманными предлогами неугодных кандидатов в мажоритарных округах, т.н. губернаторские списки одномандатников и др.). Пропорциональная система по определению предполагает юридические гарантии политического многообразия и представительства абсолютного большинства избирателей в парламенте, позволяет обеспечить политическое структурирование общества, привносит в политику коллективный принцип работы.

Сторонники мажоритарной системы выборов нередко апеллируют к тому, что эта система голосования "за кандидата" более понятна избирателю, так как дает возможность персонального выбора. Не отрицая данного обстоятельства, следует отметить, что и мажоритарная система не свободна от серьезных недостатков.

1. Практика формирования российских органов власти на мажоритарной основе показала, что принцип индивидуального личного представительства не только не стимулирует становление многопартийности, но, напротив, создает условия для формирования "беспартийного" парламента, не заинтересованного

---

[1] *Авакьян. С.А. Федеральное Собрание – Парламент России. М.: Российский юридический издательский дом. М., 1999. С. 43.*

в усилении влияния политических партий. В результате развитие политических партий серьезно сдерживается.

2. В условиях, когда политическая инфраструктура недостаточно развита, а механизмы воздействия избирателей на своих представителей фактически отсутствуют, депутат обычно имеет возможность произвольно менять свою политическую позицию и фракционную принадлежность. Это является причиной хронической нестабильности партийно-фракционной структуры депутатского корпуса, ее несоответствия сложившейся партийной конфигурации и слабой возможности фракций контролировать принятие политических решений их членами.

3. Атомизированный характер депутатского корпуса и слабость "горизонтальных" депутатских структур (фракций, депутатских групп) приводят к тому, что реальные рычаги власти оказываются в руках руководителей парламентских комитетов и комиссий, а законотворческий процесс – бюрократизируется. К чему это приводит – хорошо известно по опыту работы бывшего российского Съезда народных депутатов.

4. Мажоритарная система усиливает зависимость от различных групп интересов и руководства органов исполнительной власти, на территории которых эти выборы происходят. "Отсутствие партийной монополии еще не означает, что кандидат вообще абсолютно свободен: это просто означает, что не партии, а другие организации могут участвовать в избирательной борьбе ... И еще вопрос, действительно ли эти организации более свободны, чем партии, при подборе кандидатов..."[1].

Следует отметить и то, что при всех очевидных издержках пропорциональная система выгодно отличается от мажоритарной тем, что ее использование способствует формированию единого политического пространства в рамках страны или региона. Еще в 1917 году в материалах Особого совещания для изготовления проекта Положения о выборах в Учредительное собрание отмечалось: "...Основным качеством пропорциональной системы является политическая справедливость ее, что не оспаривается и противниками этой системы [...] Важное значение этого результата для Учредительного собрания России, страны с чрезвычайно обширною территориею, с разнообразными интересами составляющих ее отдельных частей и с разноплеменным населением, – представляется самоочевидным"[2].

Избирательные системы на выборах в субъектах Российской Федерации: федеральные правовые стандарты и возможности регионального законодателя. Политическая и организационная слабость российских партий в период 90-х го-

---

[1] *Дюверже М. Политические партии. С. 436.*

[2] *Доклад Комиссии о системах избирательного права. Материалы Особого совещания для изготовления проекта Положения о выборах в Учредительное собрание // Институт выборов в истории России. Источники, свидетельства современников. Взгляды исследователей XIX – начала XX века. М.: НОРМА, 2001. С. 681.*

дов XX века в немалой степени объяснялась несходством избирательных систем на федеральном и региональном уровнях. Если на федеральном уровне с 1993 года политические партии получили возможность выдвижения партийных списков, то на региональном уровне до самого последнего времени процент кандидатов в депутаты, выдвигаемых от политических партий по мажоритарным округам, был незначительным, а масштабы применения механизмов пропорционального представительства – крайне ограниченными. Так, в 1993–1995 годах смешанные избирательные системы применялись на выборах в Республике Тыва, Саратовской области, Усть-Ордынском Бурятском автономном округе (впоследствии во всех трех субъектах Федерации были приняты решения о возврате к мажоритарной системе). Не увенчалась успехом и попытка введения смешанной системы в Омской области: принятые в 1997 году поправки, вводившие смешанную систему, были отменены еще до очередных выборов. Более удачным оказался опыт использования смешанной избирательной системы в 1990-е годы: в Красноярском крае (20 из 42 депутатов), Калининградской области (5 из 32 депутатов)[1], Свердловской области (весь состав нижней палаты – Областной Думы), в Псковской области (с 2001 г. – треть депутатов)[2].

На федеральном уровне вопрос о переходе к смешанной системе выборов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации впервые начал активно обсуждаться в 2000 году в связи с подготовкой Федерального закона "О политических партиях". Первоначально в проекте Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", внесенном Президентом Российской Федерации в Государственную Думу в 2002 году, норма о партийных списках носила рекомендательный характер: право субъектов Российской Федерации на введение смешанной системы лишь констатировалось, но не вменялось им в обязанность. В ходе рассмотрения указанного законопроекта ряд депутатских объединений заняли более радикальную позицию, настаивая на придании этой норме императивного характера. Именно в таком варианте Федеральный закон был подписан Президентом Российской Федерации и вступил в силу 26 июня 2002 года. Однако установление обязательности проведения выборов по партийным спискам действует лишь при наличии на территории субъекта Российской Федерации не менее трех зарегистрированных региональных отделений политических партий.

С декабря 2003 по апрель 2007 года выборы по смешанной мажоритар-

---

[1] Статья 6 Закона от 27.09.1995 г. № 22 "О выборах депутатов Калининградской областной Думы" // База данных: КонсультантПлюс: регионы.

[2] Закон Псковской области от 13.11.2001 г. № 158-оз "О выборах депутатов Псковского областного собрания депутатов // Псковская правда. 2001. 22 нояб.

но-пропорциональной системе прошли более чем в 70 субъектах Российской Федерации. Почти во всех из них (кроме Свердловской области) проведению выборов по данной системе предшествовало изменение избирательной системы.

Сравнительный анализ положений избирательного законодательства субъектов Российской Федерации, регулирующего вопросы участия политических партий в региональных и местных выборах. Пунктом 16 статьи 35 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" устанавливается лишь минимальная доля – не менее половины депутатских мандатов в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации либо в одной из его палат – распределяемая между списками кандидатов, выдвинутыми избирательными объединениями, пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов. Федеральное законодательство не определяет смешанный тип избирательной системы. Субъекты Российской Федерации вправе самостоятельно решать, что лучше: избрать смешанную мажоритарно-пропорциональную систему, установив оптимальное соотношение числа депутатов по мажоритарным округам и по единому округу, либо, отказавшись от мажоритарных выборов, перейти к избранию депутатского корпуса законодательного (представительного) органа государственной власти исключительно по пропорциональной системе.

Субъекты Российской Федерации при соблюдении рамочных требований, установленных федеральным законодательством, вправе самостоятельно определять требования к структуре партийного списка, количеству подписей избирателей, необходимых для регистрации списка кандидатов, порядку распределения депутатских мандатов внутри списка кандидатов, а также устанавливать величину заградительного пункта (при этом заградительный пункт не должен превышать 7 процентов, а минимальный процент голосов избирателей должен устанавливаться с таким расчетом, чтобы к распределению депутатских мандатов было допущено не менее двух списков кандидатов, получивших в совокупности более 50 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании). Они также самостоятельны и в выборе величины мажоритарных округов (одномандатные либо многомандатные), вида мажоритарной избирательной системы (мажоритарная система относительного либо абсолютного большинства). В отдельных субъектах Российской Федерации одновременно с пропорциональными выборами (Сахалинская обл., Чукотский АО) часть депутатов избирается по двухмандатным округам. Возможность образования наряду с одномандатными также и многомандатных округов на региональных парламентских выборах также предусмотрена избирательным законодательством Республики Ингушетия, Мурманской области, Еврейской автономной области.

Свою специфику имеют избирательные системы сложноустроенных субъектов Российской Федерации, что связано с вхождением в их состав иных субъектов

Российской Федерации. Наметившаяся тенденция к объединению сложноустроенных субъектов заставляет законодателя искать новые формы, обеспечивающие политическое представительство населения автономных округов, утративших статус субъектов Российской Федерации и ставшими административно-территориальными единицами в составе субъектов Российской Федерации. Особый статус таких единиц находит свое выражение в закреплении особой квоты представительства в законодательном органе укрупненного субъекта Российской Федерации. В соответствии с Федеральным конституционным законом "Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа" законодательный орган нового субъекта состоит из 52 депутатов, 26 депутатов первого созыва которого избираются по пропорциональной системе, 22 – по одномандатным округам, образуемым на территории нового субъекта Российской Федерации, за исключением территорий административно-территориальных единиц с особым статусом (бывших автономных округов). Еще 4 депутата избираются по многомандатным избирательным округам, для чего на территории каждой административно-территориальной единицы с особым статусом образуется по одному округу, в каждом из которых избирается по 2 депутата. Законодательное Собрание Иркутской области состоит из 50 депутатов, 25 из которых избираются по единому избирательному округу пропорционально числу голосов избирателей, поданных за областные списки кандидатов; 21 депутат избирается по одномандатным избирательным округам, которые образуются на территории Иркутской области, кроме Усть-Ордынского АО); 4 депутата избираются по многомандатному избирательному округу, который образуется на территории административно-территориальной единицы с особым статусом (территория Усть-Ордынского Бурятского АО). Из 50 депутатов Законодательного Собрания Камчатского края 27 депутатов избираются по краевым спискам кандидатов в депутаты, выдвинутым политическими партиями; 13 депутатов – по одномандатным избирательным округам (на территории Камчатской области); 10 депутатов избираются по одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам, которые образуются на территории административно-территориальной единицы с особым статусом (территория Коряк-ского АО).

Особенности избирательной системы двух автономных округов (Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого) обусловлены обеспечением политического представительства коренных малочисленных народов, компактно проживающих на этих территориях. На выборах в законодательные (представительные) органы в каждом из указанных субъектов наряду с пропорциональным округом образуется и трехмандатный национально-территориальный мажоритарный округ, охватывающий всю территорию субъекта Российской Федерации.

В абсолютном большинстве случаев имеет место сочетание пропорциональных выборов и выборов по одномандатным округам, проводимых по мажоритарной системе относительного большинства (при переходе к смешанной системе выборы по мажоритарной системе абсолютного большинства и доселе редкие исчезли). Что вполне объяснимо: пропорциональная система с одномоментным голосованием за партийные списки и мажоритарная система абсолютного большинства с факультативной стадией избирательного процесса в виде повторного голосования трудно совместимы. До недавнего времени исключением являлся Красноярский край, где в течение ряда лет пропорциональные выборы удачно сочетались с мажоритарными выборами в два тура. Однако в 2001 году был осуществлен переход к однотуровой мажоритарной системе относительного большинства.

При переходе от мажоритарной системы выборов к выборам с использованием пропорционального представительства субъекты Российской Федерации использовали различные приемы. Так, в ряде субъектов Российской Федерации (в Алтайском, Краснодарском краях, г. Москве, Еврейской АО) прежняя численность депутатского корпуса была сохранена, а число мажоритарных территориальных округов – уменьшено. В Томской области уменьшение числа депутатов, избираемых по мажоритарной системе, было достигнуто за счет преобразования 21 двухмандатного округа в одномандатные. Напротив, в Архангельской области численность областного Собрания депутатов была увеличена до 62 депутатов, Магаданской областной Думы – с 17 до 25, Народного Собрания – Парламента Кабардино-Балкарской Республики – с 72 до 110. Вариантом перехода к смешанной системе также стал переход к двухпалатной структуре законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации, одна из палат которого полностью либо частично избирается по пропорциональной системе. Он был реализован при принятии в 2003 году Конституции Чеченской Республики, предусматривающей двухпалатную структуру республиканского парламента.

Так как федеральное законодательство устанавливает лишь минимальную долю депутатов, избираемых по пропорциональной системе, субъекты Российской Федерации могут принять решение об избрании всего депутатского корпуса равной либо большей части парламентариев. Более чем в 2/3 субъектов Российской Федерации по пропорциональной системе избирается половина депутатов: от 6 из12 (в Чукотском АО), до 60 из 120 (в Государственном Собрании – Курултай – Республики Башкортостан).

Практически симметрична мажоритарно-пропорциональная система 10 регионов, где перевес в один мандат объясняется исключительно нечетным числом депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти, между тем, как федеральное избирательное законодательство предписывает избрание по пропорциональной системе не менее половины. К их числу относится республики Алтай, Хакасия, Белгородская, Иркутская, Курская, Магаданская,

Оренбургская, Пензенская, Ростовская, Тверская области. Четыре субъекта Российской Федерации избрали асимметричную мажоритарно-пропорциональную систему с доминированием пропорциональной составляющей. По пропорциональной системе избираются 15 из 27 депутатов Народного Хурала (Парламента) Республики Калмыкия, 22 из 38 депутатов Волгоградской областной Думы, 20 из 35 депутатов Московской городской Думы, 10 из 18 депутатов Собрания депутатов Ненецкого АО. Полностью по пропорциональной системе избираются 28 депутатов нижней палаты Законодательного Собрания Свердловской области – Областной Думы. Исключительно пропорциональная система выборов установлена на выборах депутатов Законодательного Собрания г. Санкт-Петербурга, Московской областной Думы, Народного Собрания Республики Дагестан.

Избирательные системы на выборах в представительные органы местного самоуправления. В соответствии с общими принципами организации местного самоуправления, определяемыми Федеральным законом, законодательство субъектов Российской Федерации предметно определяет вопросы организации выборов представительных органов местного самоуправления. В указанном законе определяется и выбор возможных вариантов избирательных систем, применяющихся на местных выборах.

Процесс усиления роли политических партий в общественно-политической жизни страны, нашедший выражение в нормах избирательного законодательства, затронул и муниципальный уровень выборов. Если в 1993–2003 годах проведение местных выборов по спискам, выдвигаемым избирательными объединениями, было явлением единичным и рассматривалось едва ли не как политическая экзотика, то в 2004–2006 годах в региональном избирательном законодательстве, уставах муниципальных и практике местных выборов все активнее внедряются механизмы пропорциональных выборов. Региональный законодатель неодинаково подошел к решению вопроса о возможном выборе избирательных систем муниципальным образованием: спектр возможностей здесь варьируется в зависимости от конкретного субъекта Российской Федерации.

В ряде регионов (республики Алтай, Бурятия, Саха (Якутия); Алтайский край, Приморский край; Владимирская, Иркутская, Калужская, Мурманская, Ульяновская области; г. Санкт-Петербург), на выборах в представительные органы муниципальных образований применяется мажоритарная система относительного большинства на выборах по одномандатным либо многомандатным округам. В этих субъектах муниципальное образование вправе лишь выбрать величину округа, но не вид избирательной системы. Еще определеннее в этом вопросе избирательное законодательство республик Башкортостан, Мордовия и Чувашия, где на выборах в представительные органы муниципальных образований законодательно закрепляется мажоритарная система относительного большинства и одномандатные округа. Свободу выбора одной из двух модификаций мажори-

тарной системы (системы относительного большинства или системы абсолютного большинства) предоставляет избирательное законодательство Магаданской и Омской областей). В этих регионах уставом муниципального образования определяется та избирательная система, которая применяется при проведении выборов депутатов представительного органа муниципального образования, членов выборных органов местного самоуправления.

Возможность включения в устав муниципального образования положений об избрании депутатского корпуса (полностью или частично) по партийным спискам предусмотрена также законодательством республик Адыгея, Татарстан, Дагестан, Калмыкия, Марий Эл, Краснодарского, Хабаровского краев, Архангельской, Курской, Московской, Новосибирской, Рязанской, Самарской, Саратовской, Тверской областей, Ямало-Ненецкого автономного округа и ряда иных субъектов Российской Федерации. Конкретный вид применяемой избирательной системы (пропорциональная, смешанная, мажоритарная) устанавливается уставом соответствующего муниципального образования. Подчас выбор несколько сужен. Так, в республиках Дагестан, Марий Эл, Тверской, Челябинской областях, Ямало-Ненецком автономном округе – на местных выборах применяется только мажоритарная система относительного большинства, в республиках Калмыкия, Коми, Курской, Тамбовской областях возможны только два варианта: мажоритарная система относительного большинства либо смешанная мажоритарно-пропорциональная система.

Поскольку в соответствии с федеральным законом организационная структура местного самоуправления имеет двухуровневый характер (муниципальный район, городской округ и городское, сельское поселение), то выбор возможных вариантов избирательной системы нередко привязан к статусу муниципального образования или к численности избирателей (жителей). Так, в Рязанской области уставами муниципальных образований – городских и сельских поселений, а также муниципальных районов и городских округов с численностью избирателей менее 100 тысяч человек может быть предусмотрена либо смешанная система выборов, либо мажоритарная система относительного большинства; в тех же муниципальных районах и городских округах, где число избирателей выше, применяются либо пропорциональная система, либо смешанная система (не менее 50% депутатов избираются по спискам). В Республике Коми в муниципальных образованиях с численностью избирателей до 100 тысяч человек выборы проводятся по мажоритарной избирательной системе относительного большинства. В муниципальных образованиях с численностью избирателей 100 тысяч человек и более выборы проводятся по смешанной избирательной системе с закрытыми списками кандидатов. В Саратовской области выборы по смешанной системе проводятся только в городских округах с населением свыше 500 тысяч жителей. В Тверской области выборы депутатов муниципальных районов, городских и сельских поселений проводятся по мажоритарной системе

относительного большинства либо по смешанной системе. В городских же округах Тверской области в зависимости от численности избирателей муниципальные выборы проводятся по смешанной (если численность избирателей менее 30 тыс. чел.) или пропорциональной системе (30 тыс. и более).

В случае если уставом муниципального образования не установлен вид избирательной системы, региональный законодатель нередко заранее оговаривает, какую систему надлежит использовать "по умолчанию". Обычно выбор останавливают на мажоритарной системе относительного большинства как наиболее простой при организации выборов. Однако такой прием не универсален. Например, в Волгоградской области на выборах депутатов муниципальных районов "по умолчанию" применяется смешанная избирательная система. В Архангельской области если уставом муниципального образования не установлен вид избирательной системы, применяемой при выборах депутатов представительного органа муниципального района, городского округа, то применяется смешанная избирательная система, а если такая неопределенность возникла на выборах депутатов представительного органа городского или сельского поселения, то применяется мажоритарная избирательная система. Однако в том случае если численность избирателей в поселениях, входящих в состав муниципального района, такова, что при образовании избирательных округов число депутатов, избираемых на территории одного поселения или части территории одного поселения, превысит две пятых от общего числа депутатов представительного органа муниципального района, также применяется смешанная избирательная система.

Особенностью местных выборов является значительно более широкий круг участников: общероссийские политические партии, сохраняя исключительное право на выдвижение списков кандидатов, на местных выборах вынуждены конкурировать с непартийными общественными объединениями. При проведении выборов в органы местного самоуправления избирательным объединением является также иное общественное объединение, устав которого предусматривает участие в выборах и которое создано в форме общественной организации либо общественного движения и зарегистрировано в соответствии с законом на уровне, соответствующем уровню выборов, или на более высоком уровне. Таким образом, в выборах наряду с общероссийскими общественными объединениями в выборах могут принимать участие межрегиональные, региональные и местные общественные объединения. При этом общественное объединение либо внесенные в его устав изменения и дополнения, предусматривающие участие в выборах, должны быть зарегистрированы не позднее чем за один год до дня голосования, а в случае назначения выборов в орган местного самоуправления в связи с досрочным прекращением его полномочий – не позднее чем за шесть месяцев до дня голосования. Указанные сроки не распространяются на иные изменения и дополнения, вносимые в устав общественного объединения.

Глава 4
Избирательные комиссии и политические партии

Избирательные комиссии и их роль в обеспечении участия партий в выборах. Участвуя в выборах посредством выдвижения и поддержки кандидатов и списков кандидатов, политические партии и их структурные подразделения вступают в правоотношения не только со своими партиями-конкурентами, но и с избирательными органами, формируемыми в порядке и сроки, установленные законом, организующими и обеспечивающими подготовку и проведение выборов, реализацию и защиту избирательных прав граждан.

Статус, порядок формирования, права и обязанности избирательных органов определяются национальным законодательством. В ряде государств функции избирательных органов возложены на специализированные избирательные суды (Бразилия, Перу) либо избирательные советы, министерства внутренних дел (Италия, Франция), специально созданный орган – избирательную администрацию (Канада), избирательный институт (Мексика) либо избирательные комиссии (США, ФРГ). Соответственно дифференцируются формы их взаимодействия с политическими партиями, а у последних имеются либо отсутствуют возможности по воздействию на формирование персонального состава избирательных органов.

Исторически в СССР и РСФСР постоянно действующие избирательные органы не создавались – функции организации и проведения выборов возлагались на специально создаваемые на период выборов избирательные комиссии, формируемые Советами народных депутатов, соответствующими уровню проведения выборов. Все комиссии были временными: от исполнения своих обязанностей по основному месту работы не более чем на месячный срок освобождались только председатель и секретарь комиссии. В условиях однопартийной системы и неформальной системы разнарядки состава кандидатов по партийно-политическому (члены КПСС, члены ВЛКСМ, беспартийные), социальному, профессиональному и даже этническому признаку, фактически безальтернативных выборах, работа избирательных комиссий с общественными объединениями осуществлялась в основном по двум направлениям: организация избирательных процедур и проведение необходимой разъяснительной работы по обеспечению максимально возможной явки избирателей на выборы. “При этом вышестоящие

комиссии не могли оказать методологической помощи нижестоящим, так как и те и другие работали временно и не имели ни опыта, ни сложившихся традиций"[1].

Становление многопартийности, проведение первых состязательных выборов в 1989–1991 годах, а позднее и проведение выборов с выдвижением кандидатов от политических партий обусловили необходимость качественной перестройки всей системы избирательных комиссий, учитывающей федеративный характер российской государственности, в максимальной степени стимулирующей становление сильных и ответственных политических партий. С принятием Конституции Российской Федерации в 1993 году и Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации" в 1994 году, была заложена основа системы избирательных комиссий как организационно обособленных и самостоятельных органов, обеспечивающих проведение выборов и референдумов.

В настоящее время в Российской Федерации действуют следующие избирательные комиссии:

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

Система избирательных комиссий не входит ни в одну из ветвей государственной власти: в традиционной триаде законодательной, исполнительной и судебной власти ей не нашлось места. Однако по своему статусу ЦИК России и избирательные комиссии субъектов Федерации являются государственными органами, а избирательные комиссии муниципальных образований – муниципальными органами. Избирательные комиссии в осуществлении своих полномочий независимы от органов государственной власти и местного самоуправления, что находит отражение в законодательном установлении круга их прав, порядка формирования, обязательности принимаемых ими решений для федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, государственных учреждений и органов местного самоуправления, кандидатов, избирательных объединений, общественных объединений, должностных лиц, избирателей.

Федеральным законом "Об основных гарантиях избирательных права и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ с последующими изменениями и добавлениями были конкретизированы полномочия избирательных комиссий, усилена ответствен-

---

[1] *Автономов А.С. Избирательная власть / Институт развития избирательных систем. М., 2002. С. 9.*

ность комиссий всех уровней, сбалансирована территориальная организация системы избирательных комиссий, в том числе за счет введения правовых механизмов воздействия вышестоящих избирательных комиссий на процесс формирования нижестоящих избирательных комиссий. Поправками установлена ответственность конкретных членов комиссии и вместе с тем – закреплено право членов комиссии с правом решающего голоса, несогласных с решением, принятым комиссией, в письменной форме высказать особое мнение, которое должно быть рассмотрено этой комиссией, отражено в ее протоколе, приложено к нему и доведено до сведения вышестоящей комиссии не позднее чем в трехдневный срок со дня принятия решения, а в день голосования и в день, следующий за днем голосования, – незамедлительно.

В рамках совершенствования правовых основ организации и деятельности избирательных комиссий особое значение имело регулирование правовых основ участия политических партий в формировании избирательных комиссий различного уровня, совершенствование организационно-правовых форм взаимодействия политических партий и избирательных комиссий, в том числе контроля избирательных комиссий за деятельностью политических партий. Особое значение имела разработка вопросов правового статуса субъектов избирательного процесса, действующих в интересах политических партий, участвующих в выборах: уполномоченных представителей политических партий, уполномоченных представителей политических партий по финансовым вопросам, доверенных лиц избирательных объединений и наблюдателей.

В настоящее время сложилась система работы избирательных комиссий с политическими партиями в период подготовки и проведения выборов, а также в период между выборами.

Правовой основой взаимодействия избирательных комиссий и политических партий в период избирательных кампаний являются прежде всего избирательные процедуры, участниками которых с одной стороны, выступают избирательные объединения и избирательные комиссии, а с другой – политические партии.

Организационно-правовые формы взаимоотношений избирательных комиссий и политических партий. Взаимодействия избирательных комиссий и политических партий находит свое выражение в конкретных формах.

Первое направление – участие политических партий в формировании избирательных комиссий различного уровня, что выражается, прежде всего, в подготовке политическими партиями предложений по кандидатурам, назначаемым соответствующим органом в состав избирательных комиссий, в делегировании в период выборов избирательными объединениями в состав избирательных комиссий членов комиссий с правом совещательного голоса.

Второе направление – это осуществление непосредственных контактов в ходе реализации избирательных процедур. Так, представление в комиссии доку-

ментов на различных этапах избирательной кампании (заверение копии федерального списка кандидатов, регистрация кандидатов, назначение доверенных лиц, членов комиссий с правом совещательного голоса, наблюдателей) осуществляется посредством взаимодействия представителей избирательных комиссий (работников их аппаратов) и руководства, уполномоченных представителей политических партий. В ходе выдвижении кандидатов (списков кандидатов), представители избирательных комиссий (работников аппаратов избирательных комиссий) присутствуют на съездах партий, конференциях (общих собраниях) региональных отделений, на которых принимается решение об участии в выборах и о выдвижении кандидатов.

Третье направление – организационно-методическое и правовое обеспечение предвыборной деятельности избирательных объединений. В ходе подготовки выборов Центральная избирательная комиссия Российской Федерации разъясняет положения избирательного законодательства, разрабатывает и издает инструкции и иные нормативные акты по вопросам применения положений федерального законодательства о выборах и доводит их до сведения политических партий. Она осуществляет подготовку образцов документов, порядок представления предусмотренных законом избирательных документов, проводят консультации для политических партий по практическому применению федерального законодательства о выборах, нормативных документов и методических материалов.

Четвертое направление – обеспечение контроля за соблюдением избирательных прав граждан, выражающееся в контроле избирательных комиссий за деятельностью политических партий, и общественном контроле политических партий за организацией и проведением выборов, установлением их результатов, в проведении совместных мероприятий по повышению правовой культуры избирателей и организаторов выборов.

Взаимоотношение избирательных комиссий с политическими партиями осуществляется постоянно. Оно не завершается и по окончании избирательных кампаний только меняются его формы.

Так, в период между выборами избирательные комиссии ведут учет и анализ информации о политических партиях – участниках избирательного процесса; взаимодействуют с членами избирательной комиссии с правом совещательного голоса; с депутатскими фракциями политических партий; готовят предложения по совершенствованию избирательного законодательства, оказывают консультационно-методическую помощь политическим партиям по вопросам изучения и применения избирательного законодательства.

С 2005 года в ведение избирательных комиссий также передана функция контроля за финансированием политических партий. Политическая партия представляет в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации, а ре-

гиональное отделение, иное зарегистрированное структурное подразделение политической партии – в избирательную комиссию субъекта Российской Федерации, на территории которого они зарегистрированы, сведения о поступлении и расходовании средств политической партии. Указанные сведения представляются ежеквартально не позднее чем через 30 дней со дня окончания квартала. Политическая партия обязана ежегодно не позднее 1 апреля года, следующего за отчетным, представлять в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации сводный финансовый отчет о поступлении и расходовании средств в отчетном году.

Участие политических партий в формировании и деятельности избирательных комиссий. Порядок формирования избирательных комиссий устанавливается Федеральным законом "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдумах граждан Российской Федерации", иными федеральными законами, а избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, территориальных избирательных комиссий – также законодательством субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований. При этом формы участия политических партий в процессе формирования избирательных комиссий имеют различный характер.

Так, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации состоит из 15 членов. Пять членов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации назначаются Государственной Думой из числа кандидатур, предложенных фракциями, иными депутатскими объединениями, а также депутатами Государственной Думы. При этом от одного депутатского объединения в Государственной Думе может быть назначено не более одного представителя. Однако на практике возможно и наличие в составе ЦИК России двух и более представителей одной партии по квоте Государственной Думы – в случае, если их кандидатура вносилась не от имени фракции, а от имени депутата или группы депутатов-однопартийцев. Еще пять членов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации назначаются Советом Федерации из числа кандидатур, предложенных законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации и высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации (руководителями высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации). Пять членов Центральной избирательной комиссии назначаются Президентом Российской Федерации.

Хотя политические партии как организации и не участвуют непосредственно в выдвижении кандидатов в состав Центральной избирательной комиссии, они имеют возможность инициировать такое выдвижение через свои депутатские объединения в Государственной Думе, а также – по линии Совета Федерации через законодательные (представительные) органы государственной власти, если

имеют там парламентское большинство. Подчас парламентские партии считают нужным отразить этот аспект деятельности в своем уставе. Так, в Уставе "Единой России" зафиксировано, что Президиум Генерального Совета "Единой России" по представлению Бюро Высшего Совета партии вносит ее депутатскому объединению в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации предложения по кандидатурам для назначения на должности членов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации с правом решающего голоса.

При формировании избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, территориальных избирательных комиссий, избирательных комиссий муниципальных образований и участковых избирательных комиссий кандидатуры в состав комиссий предлагаются непосредственно политическими партиями, выдвинувшими списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе, законодательном (представительном) органе государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации и иными общественными объединениями. Уставы политических партий достаточно предметно определяют партийные органы, уполномоченные вносить подобные предложения. В отношении избирательных комиссий субъектов Федерации такое право может быть закреплено за центральным партийным органом (Президиум Генерального Совета "Единой России", Высший Совет ЛДПР), органом регионального отделения партии (пленум комитета регионального отделения КПРФ). Иногда такое полномочие может одновременно быть предусмотрено у нескольких руководящих органов (Аграрная партия России). Право представлять членов участковых, территориальных, окружных избирательных комиссий может быть предоставлено органу регионального ("Единая Россия", "ПАТРИОТЫ РОССИИ", ЛДПР) либо местного (КПРФ) отделения. В СПС в отношении кандидатуры члена территориальной комиссии, избирательной комиссии муниципального образования предложение готовит политический совет местного отделения (в том числе не обладающего статусом юридического лица), если территория деятельности комиссии равна либо меньше территории деятельности местного отделения. В иных случаях (в т.ч. в случае отсутствия на соответствующей территории местного отделения) право принятия решения имеет политсовет регионального отделения. В партии "ЯБЛОКО" в случае отсутствия в субъекте Федерации структурных подразделений партии решение принимает федеральное Бюро партии, а при отсутствии регионального отделения – право внесения предложений делегируется действующим на его территории органам местных и первичных отделений.

В составы избирательных комиссий субъектов Российской Федерации и окружных избирательных комиссий в обязательном порядке должно быть назна-

чено не менее половины членов комиссии с правом решающего голоса на основе поступивших предложений от политических партий, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе, и политических партий, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в законодательном (представительном) органе государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации. Практика показывает, что наибольшую активность в выдвижении своих представителей на выборах проявляют парламентские партии: "Единая Россия", "Коммунистическая партия Российской Федерации" и "Либерально-демократическая партия России", а также "Справедливая Россия", "СОЮЗ ПРАВЫХ СИЛ", "ЯБЛОКО" и Аграрная партия России.

В составы избирательных комиссий муниципальных образований, окружных избирательных комиссий по выборам в органы местного самоуправления, территориальных, участковых избирательных комиссий должно быть назначено не менее половины членов комиссии на основе предложений, указанных субъектов выдвижения, а также предложений избирательных объединений, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в представительном органе местного самоуправления.

В ряде случаев законодательство предусматривает возможность возложения на Центральную избирательную комиссию Российской Федерации функции формирования временных избирательных комиссий. Формирование таких избирательных комиссий, в частности, предусмотрено федеральными конституционными законами об образовании новых субъектов Российской Федерации – Пермского края и Красноярского края – при проведении выборов депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти. В соответствии с пунктом 9 статьи 10 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" суд также вправе возложить на Центральную избирательную комиссию Российской Федерации или избирательную комиссию субъекта Российской Федерации (соответственно уровню выборов) обязанность сформировать в десятидневный срок со дня вступления в силу решения суда о назначении выборов временную избирательную комиссию в количестве не более 15 членов комиссии с соблюдением требований к составу избирательной комиссии, предусмотренных статьями 22–24 и 29 указанного закона.

Уполномоченные лица политических партий, их статус. На выборах депутатов Государственной Думы политическая партия, выдвинувшая федеральный список кандидатов, имеет право назначить не более 500 представителей, уполномоченных в соответствии с законом представлять политическую партию по всем вопросам, связанным с ее участием в выборах (в том числе упол-

номоченных по финансовым вопросам, имеющих особые права и особый статус)[1].

Уполномоченные представители назначаются решением съезда политической партии либо решением органа, уполномоченного на то съездом политической партии, (например, в "Единой России" – Президиум Генерального Совета партии). На региональных и местных выборах численность уполномоченных представителей регионального, местного отделения партии определяется законодательством субъектов Российской Федерации. Правом назначения уполномоченных региональных (местных отделений) обладает съезд (конференция) объединения либо это право также передается управомоченному органу. В СПС такое право принадлежит органу, имеющему право выдвижения кандидатов (списков кандидатов) на соответствующих выборах. В ЛДПР право назначения уполномоченных представителей может быть делегировано Координационному совету регионального отделения (на региональных выборах), в "Единой России" президиуму регионального политсовета (на региональных выборах) и местному политсовету (на местных выборах). Политическая партия по решению ее уполномоченного на то органа вправе в любое время прекратить полномочия назначенного ею уполномоченного представителя, письменно известив об этом и направив копию решения в избирательную комиссию.

Хотя избирательное законодательство предметно не определяет перечень требований, предъявляемых к уполномоченным представителям политических партий, подразумевается, что на федеральных выборах ими могут быть лишь совершеннолетние граждане, обладающие активным избирательным правом. Уполномоченными могут являться и лица, замещающие государственные или муниципальные должности, однако при этом они не вправе использовать преимущества своего должностного или служебного положения. Неоднократное нарушение уполномоченным представителем избирательного объединения этого запрета может стать основанием для отказа последнему в регистрации.

В соответствии с Федеральным законом "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" уполномоченные представители политических партий вправе присутствовать на заседании избирательной комиссии (ст. 30), при проведении проверки подписей избирателей, знакомиться с ее результатами (ст. 38), выступать представителем кандидата в составе списка кандидатов (ст. 39), заключать договор с лицом, осуществляющим сбор подписей (ст. 37)

---

[1] *В судебной практике известны случаи, когда неуказание в принятом решении на то, кто из назначенных уполномоченных представителей партии является уполномоченным представителем по финансовым вопросам, становилось предметом правовых споров.*

Имея широкие полномочия по представлению партии в избирательной комиссии соответствующего уровня, в том числе по представлению списка кандидатов и иных документов в избирательную комиссию, уполномоченные политических партий все же не могут подменять постоянно действующие руководящие органы в тех случаях, когда определенные избирательные действия должны быть совершены именно последними. В практике парламентских выборов 2003 года имел место досадный случай, когда заверение документа о принадлежности к партии уполномоченным представителем политической партии, а не ее постоянно действующим руководящим органом стало причиной признания документа недействительным и в конечном итоге – одной из причин отказа в регистрации кандидата[1].

На уполномоченных представителей политических партий распространяется запрет на проведение благотворительной деятельности в период избирательных кампаний, им запрещено осуществлять действия, расцениваемые как подкуп избирателей. Уполномоченные представители, являющиеся журналистами и творческими работниками СМИ, не вправе участвовать в освещении избирательной кампании через средства массовой информации.

Срок полномочий уполномоченных представителей партии начинается со дня их назначения и истекает в момент утраты статуса всеми кандидатами, выдвинутыми в составе списка партии, но не позднее дня официального опубликования общих результатов выборов. Особым образом определен момент прекращения срока полномочий уполномоченных по финансовым вопросам: он истекает через 60 дней со дня голосования, а если ведется судебное разбирательство с участием партии – с момента вынесения окончательного решения судом. Такая специфика обусловлена необходимостью ведения уполномоченными работы по финансовой отчетности по итогам выборов. Партия по решению полномочного на то органа вправе в любое время прекратить полномочия уполномоченного представителя, письменно известив его об этом и направив копию решения в ЦИК России.

Значительный интерес представляет деятельность избирательных комиссий по соблюдению порядка проведения избирательной кампании. Например, во время подготовки и проведения выборов депутатов Государственной Думы в 2003 году Центральная избирательная комиссия Российской Федерации принимала участие в 10 судебных процессах, из них дважды в качестве заявителя (в обоих случаях требования ЦИК России удовлетворены). В семи случаях заявителям было отказано в удовлетворении требований, одно заявление об отмене

---

[1] *Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 20 ноября 2003 года № 58/537-4 // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2003. № 22. С. 66–68.*

регистрации кандидата (исключении из федерального списка кандидатов, выдвинутого политической партией) было удовлетворено. В кассационном порядке обжаловалось шесть судебных решений, во всех случаях в удовлетворении жалоб было отказано[1]. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, осуществляя полномочия по контролю за соблюдением избирательных прав граждан, в период избирательной кампании 2003 года приняла 24 постановления в связи с поступившими жалобами на решения окружных избирательных комиссий о регистрации и об отказе в регистрации кандидатов в депутаты. По сравнению с парламентскими выборами 1999 года количество обращений в ЦИК России по этим вопросам сократилось более чем в четыре раза[2].

Обновленное избирательное законодательство существенно сократило возможности разночтений правовых норм. Вместе с тем опыт избирательной кампании выявил необходимость выработки единых подходов при применении закона в разрешении спорных ситуаций.

Члены избирательных комиссий с правом совещательного голоса. Кандидат, избирательное объединение, выдвинувшее список кандидатов, со дня представления в избирательную комиссию документов для регистрации кандидата (списка кандидатов) вправе назначить одного члена этой избирательной комиссии с правом совещательного голоса, а в случае регистрации кандидата (списка кандидатов) – по одному члену избирательной комиссии с правом совещательного голоса в каждую нижестоящую избирательную комиссию. Избирательное объединение, выдвинувшее зарегистрированного кандидата (зарегистрированных кандидатов) по одномандатному (многомандатному) избирательному округу, вправе назначить одного члена вышестоящей (по отношению к избирательной комиссии, зарегистрировавшей кандидата (кандидатов) избирательной комиссии с правом совещательного голоса. Каждое избирательное объединение может назначить в избирательную комиссию не более одного члена избирательной комиссии с правом совещательного голоса.

На федеральных парламентских выборах правом назначения представителей в состав комиссии и прекращения их деятельности обладает руководящий орган партии (президиум Генсовета "Единой России", Президиум ЦК КПРФ, Президиум "Справедливой России", Бюро партии "ЯБЛОКО" и т.д.) Применительно к нижестоящим избирательным комиссиям вопрос решается партиями по-разному. Например, в "Единой России" членов избирательных комиссий субъектов Российской Федерации с правом совещательного голоса назначает (и соответственно прекращает их полномочия) президиум Генерального Совета, членов

---

[1] *См.: Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. 2003. Электоральная статистика. М.: Весь Мир, 2004. С. 297.*

[2] *См.: Там же. С. 298.*

избирательных комиссий муниципальных образований, окружных и территориальных избирательных комиссий – президиум регионального политсовета, а членов участковых комиссий – политсовет местного отделения. В “Справедливой России” решения о назначении, досрочном прекращении полномочий члена избирательной комиссии субъекта Российской Федерации с правом совещательного голоса, членов территориальных, окружных избирательных комиссий, избирательных комиссий муниципальных образований с правом совещательного голоса принимает Бюро Совета регионального отделения, а членов участковых избирательных комиссий с правом совещательного голоса – Совет местного отделения.

Применительно к членам комиссиям с правом совещательного голоса закон предъявляет более строгие требования, чем к уполномоченным политических партий. Членами комиссий с правом совещательного голоса не могут быть назначены лица, не имеющие гражданства Российской Федерации; граждане Российской Федерации, признанные решением суда, вступившим в законную силу, недееспособными; граждане Российской Федерации, не достигшие возраста 18 лет; депутаты законодательных (представительных) органов государственной власти, органов местного самоуправления; выборные должностные лица, а также высшие должностные лица субъектов Российской Федерации (руководители высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), главы местных администраций; судьи, прокуроры; члены Совета Федерации, работники аппаратов комиссий, лица, замещающие командные должности в воинских частях, военных организациях и учреждениях, доверенные лица кандидатов, избирательных объединений.

Член комиссии с правом совещательного голоса обладает равными правами с членом комиссии с правом решающего голоса по вопросам подготовки и проведения выборов, референдума, за исключением права:

- выдавать и подписывать бюллетени, открепительные удостоверения;
- участвовать в сортировке, подсчете и погашении бюллетеней;
- составлять протокол об итогах голосования, о результатах выборов, референдума;
- участвовать в голосовании при принятии решения по вопросу, отнесенному к компетенции соответствующей комиссии, и подписывать решения комиссии;
- составлять протоколы об административных правонарушениях.

Вместе с тем отсутствие указанных прав у члена комиссии с правом совещательного голоса не может служить основанием для отказа присутствовать при совершении указанных действий.

Члены комиссии с правом совещательного голоса также как и члены комиссии с правом решающего голоса:

а) заблаговременно извещаются о заседаниях соответствующей комиссии;

б) вправе выступать на заседании комиссии, вносить предложения по вопросам, отнесенным к компетенции соответствующей комиссии, и требовать проведения по данным вопросам голосования;

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

г) вправе знакомиться с документами и материалами (в том числе со списками избирателей, с подписными листами, финансовыми отчетами кандидатов, избирательных объединений, бюллетенями), непосредственно связанными с выборами, включая документы и материалы, находящиеся на машиночитаемых носителях, соответствующей и нижестоящих комиссий и получать копии этих документов и материалов (за исключением бюллетеней, открепительных удостоверений, списков избирателей, подписных листов, иных документов и материалов, содержащих конфиденциальную информацию, отнесенную к таковой в порядке, установленном федеральным законом), требовать заверения указанных копий;

д) вправе удостовериться в правильности подсчета по спискам избирателей числа лиц, принявших участие в голосовании, в правильности сортировки бюллетеней по кандидатам, избирательным объединениям;

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

Срок полномочий членов избирательной комиссии, действующей на постоянной основе, с правом совещательного голоса, назначенных кандидатами, которые были избраны, или 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 избирательной комиссии, действующей на постоянной основе, с правом совещательного голоса прекращаются в день окончания соответствующей избирательной кампании. Полномочия членов иных избирательных комиссий, прекращаются одновременно с прекращением полномочий этих комиссий. Если кандидату отказано в регистрации, а избирательному объединению в регистрации списка кандидатов либо регистрация кандидата (списка кандидатов) аннулирована или отменена, полномочия членов избирательной комиссии с правом совещательного голоса, назначенных таким кандидатом, избирательным объединением, выдвинувшим такого кандидата, такой список кандидатов, прекращаются соответственно со дня отказа в регистрации, ее аннулирования или отмены, а если решение об отказе в регистрации обжаловано в суд, – со дня вступления в силу решения суда о законности отказа в регистрации.

Член комиссии с правом совещательного голоса в период, на который распространяются его полномочия, обладает установленными законом правами, связанными с подготовкой и проведением всех выборов, в проведении которых принимает участие данная комиссия. Полномочия члена комиссии с правом совещательного голоса могут быть прекращены по решению лица или органа, назначивших данного члена комиссии, и переданы другому лицу.

За кандидатами, которые были избраны, а также за избирательными объединениями, чьи списки кандидатов были допущены к распределению депутатских мандатов, в течение срока полномочий депутата, должностного лица сохраняется право назначения членов избирательных комиссий, действующих на постоянной основе, с правом совещательного голоса, в том числе вместо выбывших.

Глава 5
Выдвижение кандидатов (списков кандидатов) политической партией

Основания и порядок выдвижения политической партией кандидатов (списков кандидатов). Выдвижение кандидатов политической партией, ее региональным отделением, иным структурным подразделением возможно, как уже ранее отмечалось, только после официального опубликования решения о назначении выборов. Порядок определения даты голосования на выборах отчасти уже получил освещение в первой главе. Однако в связи с переходом к новому единому дню голосования неизбежно возникают вопросы, требующие дополнительных пояснений по времени назначения выборов, тем более что правовая конструкция статьи 8 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", в которой изложен этот порядок, достаточно сложная.

Расчетной точкой в исчислении сроков возможного голосования на предстоящих выборах выступает 15 августа 2005 года. Новый порядок организации и проведения выборов затрагивает органы государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, состав которых был избран на выборах, назначенных после наступления указанной даты.

По общему правилу, в случаях, когда срок, на который были избраны орган государственной власти субъекта Российской Федерации, или орган местного самоуправления или депутаты указанных органов истекает в период с 1 ноября по 31 декабря, то выборы проводятся во второе воскресенье марта года, следующего за годом, в котором истекает срок полномочий (например, если срок полномочий истекает в ноябре 2007 г., то выборы пройдут в марте 2008 г.). Если же срок полномочий истекает с 1 января по 31 марта, выборы проводятся во второе воскресенье марта того года, в котором истекает указанный срок. Если же срок их полномочий истекает в период с 1 апреля по 31 октября, то выборы проводятся во второе воскресенье октября того же года, в котором истекает указанный срок, а в год проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации очередного созыва – в день голосования на указанных выборах. Сроки полномочий органов или депутатов, выборы которых перенесены на более поздний срок, соответственно продлеваются.

Если реализация новых положений приводит к такому совмещению дней голосования на нескольких выборах, в том числе выборах в орган (органы) местного самоуправления, в результате которого избиратель будет иметь возможность на выборах во второе воскресенье марта проголосовать одновременно более чем по четырем избирательным бюллетеням (за исключением бюллетеней, выдаваемых на досрочных, повторных и дополнительных выборах), выборы в орган (органы) местного самоуправления назначаются на второе воскресенье октября того же года, а если подобная ситуация имеет место во второе воскресенье октября, выборы в орган (органы) местного самоуправления назначаются на второе воскресенье марта следующего года.

В соответствии с пунктом 9 статьи 33 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие граждан Российской Федерации" установленный законом период, включающий в себя выдвижение кандидатов, списков кандидатов, а также сбор подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидатов, списков кандидатов либо иные формы поддержки выдвижения, при выборах в федеральные органы государственной власти должен составлять не менее 40 дней (при досрочных выборах – не менее 30 дней), при выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации – не менее 30 дней, при выборах в органы местного самоуправления – не менее 20 дней. Законами этот период может смещаться в рамках общих сроков проведения избирательной кампании. Например, некоторые законы субъектов Федерации устанавливают сроки выдвижения кандидатов не с момента опубликования решения о назначении выборов, а за определенное время до дня голосования. Так, в Республике Карелия выдвижение кандидатов, списка кандидатов в депутаты Законодательного Собрания, сбор подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидатов, списка кандидатов или внесение залога кандидатом, избирательным объединением начинается за 65 дней и заканчивается за 35 дней до дня голосования.

Законами, регламентирующими порядок проведения выборов Президента Российской Федерации и депутатов Государственной Думы, может быть отдельно урегулирована возможная временная продолжительность выдвижения кандидатов (федерального списка кандидатов) без учета времени, необходимого для совершения избирательных действий, являющихся условием регистрации кандидата. Так, согласно части 3 статьи 36 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" выдвижение федерального списка кандидатов на съезде политической партии осуществляется не ранее чем через 10 дней и заканчивается не позднее чем через 30 дней со дня официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов депутатов Государственной Думы.

Федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление функций в сфере регистрации общественных объединений и политичес-

ких партий (Росрегистрации), его территориальные органы составляют список политических партий, иных общественных объединений, имеющих право в соответствии с Федеральным законом “О политических партиях” и Федеральным законом “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” принимать участие в выборах в качестве избирательных объединений, по состоянию на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов и не позднее чем через три дня со дня официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов. Они же публикуют указанный список в государственных или муниципальных периодических печатных изданиях и размещают его в сети “Интернет”, а также в этот же срок направляют его в избирательную комиссию, организующую выборы.

Ранее избирательное законодательство равно как и уставы партий не разделяли принятие решение об участии в выборах и о выдвижении кандидатов. Однако в последние годы в уставах ряда зарегистрированных партий эти процедуры разведены как по времени, так и по субъекту принятия решения. Например, Высший Совет ЛДПР вправе принимать решение об участии ЛДПР в выборах в региональные органы государственной власти, в то время как само выдвижение кандидатов осуществляет конференция регионального отделения. Решение об участии “Справедливой России” в президентских и парламентских выборах и на иные выборные должности в федеральных органах государственной власти принимает Центральный совет, в региональных выборах Бюро Совета регионального отделения по согласованию с Президиумом, в местных – Совет соответствующего местного отделения по согласованию с Бюро Совета регионального отделения (соответственно, выдвижение кандидатов и списков кандидатов принимается на съезде, конференции и общем собрании). Согласно Уставу “Единой России” Президиум Генерального Совета партии вправе принять решение об участии в выборах соответствующего уровня регионального или местного отделения партии. Указанное решение является обязательным для выполнения соответствующими региональными и местными отделениями партии.

В этой связи встает вопрос о юридической силе решения об участии в выборах. Представляется, что данное требование по своей природе является корпоративной нормой, ее несоблюдение нижестоящими организациями (например, в плане обязательности участия в выборах), влечет партийную, а не публичную ответственность. Вместе с тем в определенных ситуациях несоблюдение уставного порядка принятия решения об участии в выборах может рассматриваться и как противоречие требованиям закона. Например, в случае если региональным или местным отделением выдвинут список кандидатов, а решение об участии в выборах вышестоящим партийным органом не принято, есть основание для постановки вопроса об отказе в регистрации.

Порядок принятия решений на съезде политической партии, конференции регионального отделения. Решение о выдвижении кандидатов, списков кандидатов от имени политической партии в депутаты Государственной Думы, законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации принимается высшим органом партии – ее съездом. Съезд также может принять и решение в выдвижении кандидатов в депутаты и на выборные должности в органах государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления. До настоящего времени практика выдвижения съездом кандидатов на региональных и местных выборах не была широко распространена, но в условиях совмещения дня голосования на выборах различного уровня, она может получить развитие.

До принятия Федерального закона "О политических партиях" право на участие в региональных и местных выборах посредством выдвижения кандидатов признавалось за всеми региональными отделениями общероссийских политических объединений. Данный порядок был способен породить – и на практике нередко порождал – серьезные противоречия, в основе которых лежало несходство позиций, занимаемых федеральным руководством партии и ее региональных отделений по вопросам участия в выборах, блокирования с региональными отделениями иных политических партий, а также по определению персонального состава выдвигаемых кандидатов.

С принятием Федерального закона "О политических партиях" региональные отделения получили право выдвигать кандидатов только в случаях и в порядке, предусмотренных уставом политической партии. Соответственно одни политические партии (КПРФ, СПС, "ЯБЛОКО") сохранили за региональными отделениями право самостоятельного выдвижения кандидатов, другие же ("Аграрная партия России", "Единая Россия", "ПАТРИОТЫ РОССИИ") закрепили обязательность согласования участия в выборах и состава выдвигаемых региональными отделениями кандидатур с вышестоящими партийными органами. В ЛДПР Высший Совет партии вносит представление для выдвижения региональной конференции кандидатов (списка кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти субъекта Федерации (само же решение принимает конференция регионального отделения).

Значительно сложнее обстояло дело с правом выдвижения кандидатов (списков кандидатов) местными отделениями политических партий: в принятом в 2001 году Федеральном законе "О политических партиях" ничего не говорилось о праве политических партий на выдвижение кандидатов. Только с внесением в 2005 году поправок в указанный закон право выдвижения кандидатов де-юре получили и иные структурные подразделения партии: местные и первичные отделения. Отсюда понятно, почему местные отделения ряда политических партий обычно либо лишены права самостоятельного инициативного выдвиже-

ния кандидатов (ЛДПР), либо решение по выдвижению кандидатов в депутаты и на выборные должности в органы местного самоуправления требует согласования с региональными либо федеральными партийными структурами. Например, в партии "ЯБЛОКО" выдвижение местными отделениями кандидатов на должности глав местного самоуправления согласуется на уровне регионального совета (п. 15.3, 5.14 устава партии) а на должности глав местного самоуправления административных центров субъектов Российской Федерации – решением Бюро партии (п. 13.3; 7.20 устава партии). Аналогичный порядок установлен и уставом "Единой России". Вместе с тем в связи с последними изменениями законодательства некоторые партии расширили права местных отделений, которым предоставлено самостоятельное право выдвижения кандидатов на выборах муниципального уровня (так, СПС наделил ими все местные отделения, в том числе не являющиеся юридическими лицами).

Решение о выдвижении региональными отделениями политической партии кандидатов (списков кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти субъектов Российской Федерации и органах местного самоуправления принимаются на конференции или общем собрании региональных отделений политической партии[1]. Решения о выдвижении иными структурными подразделениями политической партии кандидатов (списков кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах местного самоуправления принимаются общим собранием соответствующего структурного подразделения либо иным органом, предусмотренным уставом политической партии. В зависимости от того, выдвинут ли кандидат (список кандидатов) партией или его структурным подразделением, его принадлежность по-разному определяется в избирательных документах: от уведомления до избирательного бюллетеня. Использование наименования политической партии в качестве сокращенного наименования структурного подразделения неправомерно, что находит подтверждение и в судебной практике[2].

Некоторые особенности присущи выдвижению кандидатов в депутаты представительных органов государственной власти в сложноустроенных субъектах Российской Федерации. Так, на выборах Архангельского областного Собрания депутатов порядок формирования списка кандидатов по единому избиратель-

---

[1] *На выборах в законодательные (представительные) органы государственной власти вновь образованных субъектов Российской Федерации выдвижение кандидатов возможно только от вновь созданных объединенных региональных объединений.*

[2] *Определение Верховного Суда Российской Федерации от 25 февраля 2004 года по делу №11-Г04-3 // Избирательные права и право на участие в референдуме Российской Федерации в решениях Верховного Суда Российской Федерации. В 2-х томах. Т. 2. М.,2004. С. 20.*

ному округу определяется решениями региональных отделений политических партий Архангельской области и Ненецкого автономного округа. При этом региональное отделение политической партии, зарегистрированное в Ненецком автономном округе, вправе самостоятельно выдвигать кандидата по одномандатному избирательному округу Архангельского областного Собрания депутатов, в состав которого входит территория Ненецкого автономного округа.

Если в законе отсутствует специальная норма, фиксирующая начало процедуры выдвижения кандидатов, то ее реализация возможна с момента опубликования решения о назначении выборов. Однако на федеральном уровне установлены более поздние сроки проведения съезда партии. Так, съезд политической партии, на котором осуществляется выдвижение кандидатов в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, может быть проведен в сжатые временные сроки – не ранее чем через 10 дней и не позднее чем через 30 дней с момента опубликования решения о назначении выборов, что дает возможность провести региональные конференции, на которых выдвинуты предложения по включению в список кандидатов.

Требования, предъявляемые при выдвижении кандидатов (списков кандидатов). Выдвинутые кандидатуры в обязательном порядке должны быть поддержаны на съезде партии, конференции (общем собрании) регионального отделения тайным голосованием. В соответствии с пунктом 1 статьи 25 Федерального закона “О политических партиях” для принятия решения о выдвижении кандидатов, списка кандидатов на съезде необходимо участие в его работе делегатов от региональных отделений, образованных более чем в половине субъектов Российской Федерации.

Порядок включения кандидатур в федеральный список кандидатов и порядок проведения тайного голосования определяются уставом политической партии. Уставы политических партий самостоятельно определяют орган, управомоченный вносить предложения по кандидатам и порядку их размещения в составе списка применительно к выборам различного уровня на федеральном уровне у ЛДПР – Высший Совет, у “ЯБЛОКА” – Бюро партии, у “Справедливой России” – Центральный Совет). В “Единой России” предложения по выдвижению кандидатов (федерального списка кандидатов) в депутаты Государственной Думы вносятся на съезде партии Президиумом Генерального Совета по представлению Бюро Высшего Совета партии. Зачастую уставы партий определяют и порядок предварительного рассмотрения кандидатур, вносимых структурными подразделениями, депутатскими объединениями и отдельными съездами партий.

Если иное не предусмотрено уставом партии, голосование на съезде может вестись как отдельно по каждой кандидатуре, так и за весь список в целом. Статья 25 Федерального закона “О политических партиях” определяет лишь, что решение о выдвижении кандидатов (списков кандидатов) должно быть принято не

менее чем большинством голосов от числа присутствующих на съезде политической партии или конференции ее регионального отделения делегатов, участников общего собрания регионального отделения политической партии, членов коллегиального постоянно действующего руководящего органа политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения.

Одновременно пункт 7 статьи 25 определяет, что уставом политической партии могут быть предусмотрены дополнительные условия принятия решений на съезде и конференции (общем собрании) политической партии. Такими дополнительными условиями, в частности, может являться проведение рейтингового голосования по кандидатам, выступление каждого из кандидатов перед съездом и т.д. Устав партии может содержать и требование о принятии решений о выдвижении кандидатов на определенные должности не простым, а квалифицированным (например, 2/3, 3/4) большинством голосов.

Процедура тайного голосования устанавливается политической партией, а при отсутствии соответствующих указаний в уставе – самим съездом (собранием, конференцией). В качестве существенных условий тайного голосования следует отметить его анонимный характер и наличие процедурных механизмов, обеспечивающих подсчет голосов. К последним можно отнести образование счетной комиссии и единой формы избирательного бюллетеня. В то же время, как указал Верховный Суд Российской Федерации в определении от 8 октября 2004 года по делу № 64-Г04-17 наличие ящиков для голосования не является необходимым условием тайного голосования при выдвижении кандидатов[1].

Условием выдвижения в качестве кандидата от политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения является наличие у гражданина пассивного избирательного права. Соответственно исключается возможность выдвижения лиц, являющихся иностранными гражданами, либо находящихся в местах лишения свободы по приговору суда, призванных в установленном порядке недееспособными либо лиц, не соответствующих возрастному избирательному цензу. Однако избирательное законодательство не связывает возможность выдвижения от политической партии с членством либо принадлежностью к политической партии, равно как и выдвижение кандидата ее региональным отделением либо иным структурным подразделением никак не связано с нахождением кандидата на учете в соответствующей региональной, местной либо первичной парторганизации. Подобный механизм открывает широкие возможности для “призвания варягов”, чем на практике пользовались и пользуется абсолютное большинство избирательных объединений. Зачастую выдвижение кандидатов по списку политической партии либо по мажоритарному округу является своего рода скрытой формой компенсации за оказание пар-

---

[1] *Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда Российской Федерации. Т. .2. С. 33.*

тии финансовой или иной поддержки. Подчас процент сторонних кандидатов составлял 20, 30 и даже 40 процентов от общего числа кандидатов в списке. Соответственно рядовые члены и низовой актив политических партий в таких условиях лишались не только перспективы к продвижению в органы государственной власти, но и стимулов к активному участию в избирательной кампании.

В 2005 году в избирательное законодательство были внесены изменения, направленные на упорядочение выдвижения по спискам политических партий и их структурных подразделений кандидатов, не являющихся членами политической партии. Так, Федеральный закон "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" подтвердив право политических партий на включение в список кандидатов лиц, не являющихся членами данной политической партии, одновременно определил, что указанные лица могут составлять не более 50 процентов от числа кандидатов, включенных в федеральный список кандидатов. Одновременно из рамочного Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав..." были исключены положения, констатирующие возможность выдвижения граждан, не являющихся членами избирательного объединения. В 2006 году в избирательное законодательство были внесены поправки, в соответствии с которыми политические партии не вправе выдвигать в качестве кандидатов лиц, являющихся членами другой партии, чем та, от которой выдвинут указанный кандидат. Фактически такая норма была установлена в развитие требований законодательства о недопустимости одновременного членства одного и того же лица в двух и более политических партиях, а также на устранение возможности так называемого скрытого блокирования, когда несколько партий идут на выборы совместно, но формально под вывеской одной из них.

Вместе с тем избирательное законодательство гарантии реализации права граждан Российской Федерации, не являющихся членами избирательных объединений, быть избранными депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, представительного органа муниципального образования, если в указанных органах все депутатские мандаты распределяются между списками кандидатов пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов.

При решении региональным отделением политической партии вопросов, связанных с участием политической партии в выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, в том числе с формированием федерального списка кандидатов, кандидатуры, не являющиеся членами данной либо иной политической партии, обратившиеся в ее региональное отделение с предложением о включении их в федеральный список кандидатов и поддержанные не менее чем десятью членами политической партии, которые состоят в данном региональном отделении, подлежат обязательному рассмотрению на конференции или общем собрании регионального отделения

политической партии. При рассмотрении на съезде политической партии вопроса о выдвижении федерального списка кандидатов кандидатура, поддержанная конференцией или общим собранием регионального отделения политической партии, подлежит рассмотрению наравне с иными кандидатурами, которые предлагаются к включению в федеральный список кандидатов.

При решении коллегиальным постоянно действующим органом политической партии, ее региональным отделением или иным структурным подразделением вопросов, связанных с участием в выборах депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, представительного органа муниципального образования, депутатские мандаты в которых распределяются исключительно между списками кандидатов, выдвинутыми избирательными объединениями, кандидатуры, не являющиеся членами данной либо иной политической партии, обратившиеся с предложением о включении их в соответствующий список кандидатов и поддержанные не менее чем десятью членами политической партии (при наличии в соответствующем субъекте Российской Федерации регионального отделения политической партии указанные десять членов политической партии должны состоять в данном региональном отделении), подлежат обязательному рассмотрению на заседании постоянно действующего органа политической партии, конференции или общем собрании ее регионального отделения или иного структурного подразделения наравне с иными кандидатурами, которые предлагаются к включению в соответствующий список кандидатов.

Организационное и документационное обеспечение выдвижения кандидатов (списков кандидатов). Перечень документов, представляемых при выдвижении кандидатов. Решение съезда (конференции) избирательного объединения о выдвижении кандидатов оформляется протоколом (иным документом), в котором должны быть указаны:

• число зарегистрированных участников съезда (конференции);

• число участников, необходимое для принятия решения в соответствии с уставом политической партии;

• решение о выдвижении кандидатов и итоги голосования по этому решению (с приложением списка кандидатов);

• решение о назначении уполномоченных представителей политической партии, уполномоченных представителей политической партии по финансовым вопросам, а также уполномоченных представителей региональных отделений политической партии по финансовым вопросам (в случае назначения таковых);

• на выборах депутатов Государственной Думы – региональная группа кандидатов, к которой будут отнесены поданные за федеральный список кандидатов голоса избирателей, проживающих за пределами территории Российской Федерации, в случае определения политической партией региональной группы кан-

дидатов, к которой будут отнесены поданные за федеральный список кандидатов голоса избирателей, проживающих за пределами территории Российской Федерации;

• дата принятия решения.

При проведении выборов депутатов Государственной Думы пятого созыва перечень документов, представляемых политическими партиями в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации, а также формы федерального списка кандидатов, сведений о размере и об источниках доходов, имуществе, принадлежащем кандидатам на праве собственности, о вкладах в банках, ценных бумагах, протокола об итогах сбора подписей избирателей в поддержку выдвижения списка, списков доверенных лиц и уполномоченных представителей политической партии, в т.ч. уполномоченных представителей политической партии по финансовым вопросам и ряда иных документов утверждены Постановлением Центральной избирательной комиссии от 4 июня 2007 года № 14/117-5 "О Перечне и формах документов, представляемых политическими партиями в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва". Этим же постановлением утверждены рекомендуемые формы уведомления о выдвижении списка кандидатов, протокола заседании съезда партии и правок о принадлежности кандидата к политическим партиям.

Список кандидатов, его структура и порядок размещения в нем кандидатов. Виды списков. В зависимости от состава и порядка размещения кандидатов в списке могут применяться открытые и закрытые списки, единые списки и списки с полным либо частичным разделением на региональные (территориальные) группы.

По информации ЦИК России, в 2003–2005 годах система открытых списков была закреплена в законах 12 из 89 субъектов Российской Федерации, а именно: в Республике Бурятия, Республике Калмыкия, Республике Тыва, Калининградской, Липецкой, Орловской, Смоленской, Тверской областях, Коми-Пермяцком, Корякском, Чукотском и Ямало-Ненецком автономных округах. Но уже в 2004 году норма об открытых списках была отменена в Чукотском автономном округе. В 2005 году данная норма была отменена в Калининградской области, в 2006 году – в Республике Тыва, Липецкой, Орловской, Тверской областях, в мае 2007 года – в Республике Бурятия. В Коми-Пермяцком автономном округе и Корякском автономном округе норма об открытых списках не отменялась, а перестала действовать в результате процесса объединения указанных регионов в Пермский край и Камчатский край[1]. В настоящее время открытые списки предусмотрены для проведения выборов депутатов Смоленской областной Думы, Законодательного Собрания Тверской области, Государственной Думы Ямало-Ненецкого авто-

[1] *Информация о системе так называемых "открытых списков" 14.05.2007 // Официальный сайт ЦИК России. www.cikrf.ru.*

номного округа. В Самарской области в зависимости от устава муниципального образования предусмотрено проведение муниципальных выборов как по закрытым, так и по открытым спискам (с использованием рейтингов кандидатов; с использованием избирательных сумм списков кандидатов).

Установление на региональном уровне системы открытых партийных списков, при которых избиратель вправе выражать предпочтение в отношении одного либо нескольких кандидатов (в зависимости от того, сколькими голосами наделит его региональный закон), позволяет изменять очередность распределения депутатских мандатов среди кандидатов в зависимости от персональных предпочтений избирателей. Достоинство такой системы в том, что она позволяет свести на нет негативные проявления при первоначальном определении очередности кандидатов, расширяет возможности избирателей предопределять персональный состав депутатского корпуса, что само по себе очень ценно. Однако практика ее апробации в избирательном процессе пока что мала, в связи с чем большинство субъектов Российской Федерации предпочитают систему закрытых списков. Закрытый тип списка кандидатов также установлен на муниципальных выборах по спискам избирательных объединений в республиках Дагестан, Коми, Марий Эл, Архангельской, Курской, Тверской областей.

Возможными формами системы закрытых списков являются единые списки и списки с полным либо частичным разделением на территориальные группы. Единые списки без разделения на региональные группы предусмотрены на выборах в законодательные (представительные) органы государственной власти Кабардино-Балкарской Республики, Республики Карелия, Приморского, Ставропольского, Хабаровского краев, Белгородской, Калужской, Кемеровской областей и ряда иных субъектов Федерации. Разделение списка на территориальные группы предусмотрено избирательным законодательством республик Алтай, Дагестан, Мордовия, Саха (Якутия), Чувашской Республики, Краснодарского края, Волгоградской, Воронежской, Курской, Курганской, Московской, Новосибирской областей и ряда иных субъектов Российской Федерации. При этом разделение списка на региональные группы может составлять право (Краснодарский край) либо обязанность (Чувашская Республика, Архангельская область, г. Москва) партии как избирательного объединения.

Региональному избирательному законодательству присуще достаточно предметное правовое регулирование основания для выделения территориальных групп: обычно они могут образовываться в соответствии с административно-территориальным делением субъектов Российской Федерации (в Республике Адыгея), в пределах территорий одного либо нескольких муниципальных образований (в Воронежской и Новосибирской областях), с границами мажоритарных избирательных округов на тех же выборах (в Республике Мордовия и Курганской области). В последнем случае региональное законодательство (в Мор-

довии) может предусматривать обязательность полной разбивки списка на региональные группы в соответствии со структурой округов без выделения общерегиональной части или напротив – допускать возможность создания региональных групп на территории, соответствующей одному или двум округам, с одновременным выделением общерегиональной группы (Республика Саха (Якутия), Чувашская Республика, Курская область). Нередко законодательством определяется также минимальное количество региональных групп: не менее 6 (Адыгея), 7 (Чувашия), 9 (Марий Эл), 10 (Архангельская обл.), 11 (Краснодарский край), 15 (г. Москва), не менее 1/3 от числа одномандатных округов (Астраханская обл.). Максимальное число кандидатов в общесубъектовой группе регионального списка кандидатов обычно устанавливается на уровне трех, реже четырех (Архангельская обл.) или пяти (Астраханская, Вологодская обл.) кандидатов. Образование общесубъектовой части в региональном списке обычно является правом избирательного объединения, но в отдельных субъектах (г. Москва) является обязательным. Жесткие требования к структуре региональных групп предъявляются на выборах Народного Собрания Республики Дагестан, депутаты которого избираются по пропорциональной системе. Список кандидатов на таких выборах должен быть разбит на 53 региональные группы, соответствующие муниципальному району, городскому округу, части городского округа. В списке может быть общереспубликанская часть. В зависимости от числа избирателей, зарегистрированных на соответствующей территории, в региональную часть списка может быть включено не более 3 (до 25 000 избирателей), 4 (от 25 001 до 50 000 избирателей) или 5 (более 50 000 избирателей) кандидатов.

Преимуществом закрытых списков с разделением на региональные группы является возможность обеспечения представительства избирателей, проживающих в различных административно-территориальных и муниципальных образованиях. Учитывая, что территории ряда субъектов Российской Федерации по площади равны территории нескольких европейских государств, а социальные, экономические, демографические и даже климатические факторы жизнедеятельности существенно разнятся, возможность учета территориальной составляющей при формировании партийных списков крайне важна.

На выборах депутатов Государственной Думы федеральный список кандидатов является закрытым: его состав, порядок размещения в нем кандидатов не могут быть изменены после его заверения Центральной избирательной комиссией. Перечень средств, с помощью которых партия может правовыми средствами воздействовать на изменение состава кандидатов в списке после его заверения ЦИК России, довольно ограничен (исключение кандидата из списка, возможность отказа одного или нескольких избранных депутатов от своего мандата). Эти меры могут внести определенные коррективы в персональный состав списка кандидатов, но никак не изменить общий порядок размещения кандидатов и

структуру региональных групп. Фактически вопрос о том, кто из кандидатов, выдвинутых по федеральному списку, имеет шансы быть избранным, а кто нет, предрешается еще на стадии выдвижения списка партией.

Порядок структурирования федерального списка кандидатов – важный момент в электоральной стратегии партии и одновременно существенное звено в правовом регулировании их участия в избирательном процессе. В его основу положено сочетание самостоятельности партии в определении персонального состава и порядка размещения в нем кандидатов с обязательными правовыми стандартами, закрепленными федеральным законом. Увеличение количества последних является характерной тенденцией правового регулирования предвыборной деятельности партий.

Так, на выборах 1993 года разбивка федерального списка на региональные группы являлась их правом, а не обязанностью: оговаривалось лишь максимально возможное количество кандидатов в составе списка. С 1995 года федеральный список в обязательном порядке подлежал разбивке – полной либо частичной – на региональные группы, однако ни количество групп (до 2003 г.), ни их соразмерность не были предметом правового регулирования.

На парламентских выборах в Государственную Думу 1995, 1999, 2003 годов избирательные объединения и блоки использовали различные схемы выделения региональных групп. В ряде избирательных объединений и блоков, например, “Блок генерала Андрея Николаева, академика Святослава Федорова” в 1999 году они образовывались отдельно по каждому из субъектов, по которому осуществлялось выдвижение (отдельными группами являлись и города федерального значения, и малонаселенные автономные округа). В большей части избирательных объединений и блоков использовался подход, предусматривающий сводные региональные группы, соответствующие нескольким субъектам Российской Федерации либо комбинированный подход, сочетающий образование сводных региональных групп с выделением наиболее крупных по численности субъектов Федерации. В целом структура федерального списка кандидатов носила более дробный характер: число групп колебалось от 9 (партия “Развитие предпринимательства”) до 45 (Народная партия Российской Федерации). Общая же численность кандидатов в списке при предельно допустимой максимальной величине списка в 270 кандидатов варьировалась от 39 (“Русь”[1]) до 268 (партия “Единая Россия”[2]). На парламентских выборах 2003 года зональный критерий разбивки на региональные группы партиями и избирательными блоками выдерживался более строго, а отступления от него выражались, в основном, в составлении региональных групп из не граничащих между собой, хотя и

---

[1] *Российская газета. 2003. 30 окт.*

[2] *Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2003. № 17.*

довольно близко расположенных субъектов Российской Федерации. Вместе с тем действовавшее на момент парламентских выборов 2003 года избирательное законодательство не содержало каких-либо требований, касающихся сбалансированности численности населения субъектов Федерации и региональных групп, соотношения ее с числом выдвинутых по группе кандидатов, а также основания компоновки субъектов в региональные группы, что подчас порождало перекосы. Так, на парламентских выборах 2003 года в федеральном списке партии "Развитие предпринимательства" Московская область и Москва были выделены в отдельные группы, а группа "Северо-Восток", напротив, включала 28 субъектов Российской Федерации[1].

К 2003 году федеральный законодатель сделал первый шаг к унификации региональный структуры партийного списка, предусмотрев наличие не менее чем семи региональных групп в федеральном списке, выдвигаемыми на выборах депутатов Государственной Думы. Сочетание на выборах в Государственную Думу единого общефедерального округа, охватывающего всю территорию страны, и диспропорций в численности населения субъектов Российской Федерации обусловливала территориальную неравномерность распределения депутатских мандатов по региональным группам и невысокий уровень корреляции с электоральным результатом, полученным партией в субъекте Российской Федерации.

В новом законе "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации", принятом в 2005 году, устранение этой диспропорции возможно за счет установления предельно возможного расхождения суммарной численности избирателей субъектов Российской Федерации, отнесенных к региональным группам, увеличения (в несколько раз) минимально допустимой численности самих групп. Теперь (с учетом поправок, внесенных в 2007 г.) общее число региональных групп кандидатов не может составлять менее восьмидесяти. Созданным региональным группам могут соответствовать не только субъекты Российской Федерации, группа субъектов Российской Федерации, но и часть территории субъекта Российской Федерации. Число избирателей, зарегистрированных на территории группы субъектов Российской Федерации, не может превышать 3 миллионов избирателей. Региональная группа кандидатов может соответствовать части территории субъекта Российской Федерации при условии, что численность зарегистрированных на всей территории данного субъекта Российской Федерации избирателей превышает 1,3 миллиона. В федеральном списке кандидатов каждой региональной группе присваивается

---

[1] *Постановление ЦИК России от 18 сентября 2003 года № 27/192-4 "О федеральном списке кандидатов в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва, выдвинутом политической партией "Развитие предпринимательства".*

порядковый номер и указывается, какому субъекту Российской Федерации, какой группе субъектов Российской Федерации (с указанием перечня субъектов Российской Федерации), части территории субъекта Российской Федерации или группе частей территории субъекта Российской Федерации (с указанием перечня частей территории субъекта Российской Федерации) соответствует каждая региональная группа кандидатов. Число избирателей, зарегистрированных на части территории субъекта Российской Федерации, которой соответствует региональная группа кандидатов, не может быть менее 650 тысяч человек.

По новому порядку зональный критерий становится обязательным. Разбивать федеральный список кандидатов на региональные группы кандидатов, соответствующие не граничащим между собой территориям, за исключением случая, когда субъект Российской Федерации не граничит с другими субъектами Российской Федерации, не допускается.

В зависимости от численности населения в субъектах Российской Федерации вопрос об образовании региональных групп на уровне групп субъектов Российской Федерации, отдельного субъекта Российской Федерации либо его частей является правом выбора политической партии. Например, политическая партия самостоятельна в решении вопроса о том, создавать ли объединенную региональную группу на уровне нескольких сопредельных субъектов Российской Федерации, на уровне каждого из них. Поскольку применительно к субъектам Российской Федерации требование о 650-тысячной минимальной численности избирателей, находящихся на его территории, не действует, то теоретически региональная группа может соответствовать даже субъекту Российской Федерации, где общая численность избирателей во много раз ниже средней нормы представительства, то есть количеству избирателей, приходящихся на один депутатский мандат (например, в Ненецком АО). Другое дело, что практической пользы от такой группы не будет: малочисленность избирателей не дает ей шансов на получение депутатского мандата даже при стопроцентной явке избирателей и их солидарном голосовании за одну из партий. Политические партии также вправе сами решать вопрос о предпочтительности образования одной либо нескольких региональных групп на территории субъекта Российской Федерации с численностью свыше 1,3 миллиона избирателей (например, Приморский край, Оренбургская, Саратовская области) и более (г. Москва, Республика Татарстан, Ставропольский край).

Границы частей территорий субъектов Российской Федерации, которым могут либо должны соответствовать региональные группы кандидатов, определяются Центральной избирательной комиссией следующим образом: число избирателей, зарегистрированных на территории субъекта Российской Федерации, делится на 650 тысяч. Целая часть числа, полученного в результате этого деления, есть число частей, на которые делится этот субъект Российской Феде-

рации. Части территории субъекта Российской Федерации должны быть примерно равны по числу зарегистрированных избирателей с допустимым отклонением числа избирателей, зарегистрированных на части территории субъекта Российской Федерации, от числа избирателей, зарегистрированных на каждой из других частей территории этого же субъекта Российской Федерации, не более чем на 15 процентов. Не допускается образование группы из территорий, не граничащих между собой, за исключением территорий, не граничащих с другими территориями в данном субъекте Российской Федерации (например, островные территории). Также не допускается разрывать субъект Российской Федерации на части, соответствующие различным региональным группам иных субъектов.

Помимо сбалансированности частей субъектов Российской Федерации, соответствующих региональным группам, при электоральной нарезке региональных групп также учитываются административно-территориальное устройство (деление) субъекта Российской Федерации, территории муниципальных образований. Особые правила применяются к муниципальным образованиям – городским округам, которые также могут быть разделены, если на территории городского округа зарегистрировано не менее 650 тысяч избирателей. Такое разделение допускается не более чем на две части субъектов Российской Федерации при этом одна из частей должна включать в себя только территорию указанного городского округа, а вторая – может включать и иные прилегающие к ней территории. Если на территории городского округа зарегистрировано менее 650 тысяч, но не менее 300 тысяч избирателей, то указанный городской округ не подлежит разделению. По предварительной оценке, максимальное количество региональных групп при соблюдении указанных ограничений может составить порядка 150.

Тем самым достигается обеспечение оптимального сочетания свободы политических партий в определении порядка и процедуры выдвижения кандидатов в органы государственной власти и соблюдения избирательных прав граждан, а также прав членов политических партий на участие в принятии решений. В конечном итоге решение важнейшего в политическом отношении вопроса замыкается на определении соотношения законодательных, подзаконных и внутренних (уставных) норм, регулирующих комплекс отношений, связанных с выдвижением кандидатур, их обсуждением и голосованием по ним.

Вне региональных групп находится общефедеральная часть, образование которой в структуре списка является правом, а не обязанностью партии. Кандидаты, включенные в общефедеральную часть списка, имеют наибольшие шансы на прохождение в Государственную Думу в случае преодоления избирательным объединением заградительного барьера. Это не только делает распределение мест в указанной части списка предметом политической борьбы, но и стимули-

рует законодателя устанавливать особый правовой режим участия в выборах кандидатов, включенных в ее состав.

На первых многопартийных выборах 1993 года общефедеральная часть списка не имела ограничений по количеству кандидатов, включаемых в ее состав. В 1995 году в связи с изменением избирательного законодательства численность общефедеральной части списка была ограничена 12 кандидатами[1], что соответствовало 5 процентам голосов избирателей, а на выборах 1999 года норма была увеличена до 18 кандидатов[2]. В связи с принятием в 2005 году нового Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" численность кандидатов в общефедеральной части списка может составить не более трех кандидатов.

Политическая партия, выдвигая список кандидатов, вправе самостоятельно определять состав кандидатов по их социальным, возрастным и национальным признакам. Положение Федерального закона "О политических партиях" о создании равных возможностей представительства в руководящих органах партии, в списках кандидатов в депутаты и на иные выборные должности в органы государственной власти и местного самоуправления для мужчин и женщин, граждан разных национальностей является законодательной рекомендацией партиям при решении вопроса о формировании персонального состава руководящих органов и определении кандидатов на выборные должности в органы государственной власти и местного самоуправления. Так, "Единая Россия" своим решением ввела 20-процентную молодежную квоту для лиц до 35 лет.

Федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации устанавливаются дополнительные требования по перечню и объему информации, содержащейся в списке кандидатов. Так, в федеральном списке кандидатов на выборах депутатов Государственной Думы указываются фамилия, имя и отчество, дата и место рождения, адрес места жительства (с указанием наименования субъекта Российской Федерации, района, города, иного населенного пункта), образование, основное место работы или службы, занимаемая должность (в случае отсутствия основного места работы или службы – род занятий) каждого кандидата; если кандидат является депутатом и осуществляет свои полномочия на непостоянной основе, – сведения об этом с указанием наименования соответствующего представительного органа. в случае наличия у кандидата неснятой и

---

[1] *Федеральный закон от 26 июня 1995 года № 26 "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 1995, № 26. Ст. 2398.*

[2] *Федеральный закон от 24 июня 1999 года № 121-ФЗ "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 1999, № 26. Ст. 3178.*

непогашенной судимости в федеральном списке кандидатов указываются сведения о судимости кандидата. По желанию кандидата в федеральном списке кандидатов указываются его принадлежность не более чем к одной политической партии либо к иному общественному объединению, зарегистрированным не позднее чем за один год до дня голосования в установленном законом порядке, и его статус в данной политической партии, данном общественном объединении при условии представления документа, подтверждающего указанные сведения и официально заверенного постоянно действующим руководящим органом политической партии, общественного объединения. Форма списка устанавливается Центральной избирательной комиссией Российской Федерации и представляется политическим партиям не позднее дня начала выдвижения федеральных списков кандидатов.

Изменения, внесенные в избирательное законодательство, предоставляют значительные преимущества крупным политическим партиям. Введенные правовые новеллы о возможности упрощенной (т.е. без сбора подписей и внесения избирательного залога) регистрации кандидатов и списков кандидатов от избирательных объединений, списки которых по результатам предыдущих выборов были допущены к распределению мандатов по общефедеральному округу, обеспечивают закрепление успехов, достигнутых партиями на предыдущих выборах.

Отзыв кандидатов, выдвинутых политической партией: основания и процедура. В отличие от выдвижения кандидатов, процедура которого достаточно подробно урегулирована избирательным законодательством, вопрос об основании исключения кандидатов из списка фактически передан в ведение самих партий. Решение об отзыве кандидата (исключении кандидата из списка избирательного объединения) может быть принято как при наличии, так и при отсутствии согласия отзываемого лица: правового значения это не имеет[1]. Сравнительный анализ данных показывает, что основанием для отзыва кандидата (исключения его из списка партии), как правило, служат нарушения требований законодательства, устава партии, совершение действий, порочащих репутацию члена партии и наносящих моральный вред партии, самоустранение от участия в выборах. Вместе с тем в некоторых партиях нормы устава не определяют предметные основания исключения из списков: для его осуществления необходимо лишь решение уполномоченного партийного органа, без указания его мотивов.

Отсутствие исчерпывающего перечня оснований для отзыва кандидатов, выдвинутых партией, и исключения из списков кандидатов является уязвимым зве-

---

[1] *Решение Верховного Суда Российской Федерации от 27 декабря 1995 г. по делу №ГКПИ95-244 // Избирательные права и право на участие в референдуме Российской Федерации в решениях Верховного Суда Российской Федерации. Т. 1. С. 93.*

ном действующей системы правового регулирования деятельности партий. Нерешенность этого вопроса может стать причиной правового спора. В ходе последних парламентских выборов правом исключения кандидатов из федеральных списков воспользовались 11 из 23 политических партий и избирательных блоков. Отмечены случаи массовых не мотивированных исключений кандидатов из федерального списка по решению управомоченных на то руководящих органов политических партий и избирательных блоков. Так, решением Президиума Генерального совета партии "Истинные патриоты России" из федерального списка был исключен 31 кандидат в депутаты Государственной Думы[1], а сутки спустя – еще 8 кандидатов[2]. Решения о массовых исключениях кандидатов из федеральных списков также принимались Высшим Советом ЛДПР (5 и 11 кандидатов), Координационным Советом блока "Великая Россия – Евразийский союз" (4 и 5 кандидатов) и президиумом Политсовета Российской Конституционно-демократической партии (8 кандидатов). Подобная практика не противоречит букве закона, действующему законодательству. Однако при отсутствии четких законодательно установленных правил и оснований исключения, во избежание правовых споров, указанные вопросы целесообразно закрепить в уставе партии.

Свои особенности имеет и порядок выдвижения кандидатов на повторных и дополнительных выборах. Правом принятия решений о выдвижении на повторных и дополнительных выборах кандидатов в депутаты законодательных (представительных) органов государственной власти и представительных органов местного самоуправления на уровне, соответствующем уровне выборов, имеет и коллегиальный орган, управомоченный на то уставом партии. Кроме того, дополнительные выборы проводятся по тем же правилам, что и общие выборы, в силу чего порядок выдвижения кандидатов и выполнения ими необходимых условий для регистрации может иметь особенности. Так, например, на дополнительных выборах депутатов Государственной Думы в 2005–2006 году кандидаты имели возможность одновременного внесения залога и сбора подписей, в то время как по общему правилу подобное уже недопустимо.

Федеральный закон "О политических партиях" также предусматривает воз-

---

[1] *Постановление ЦИК России от 2 декабря 2003 года № 63/583-4 "Об исключении кандидатов в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва из федерального списка кандидатов, выдвинутого политической партией "Истинные патриоты России".*

[2] *Постановление ЦИК России от 2 декабря 2003 года № 63/583-4 "Об исключении кандидатов в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва из федерального списка кандидатов, выдвинутого политической партией "Истинные патриоты России".*

можность выдвижения иным (чем конференция, общее собрание) органом соответствующего структурного подразделения политической партии кандидатов (списков кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах местного самоуправления, если это предусмотрено уставом политической партии. Примечательно, что пункт 2 статьи 25 Федерального закона "О политических партиях" не определил, обязан ли такой орган быть непременно коллегиальным, должен ли он непременно соответствовать уровню выборов либо он может быть вышестоящим применительно к уровню выборов. Однако полномочия такого органа должны быть четко прописаны в уставе партии. Следует принять во внимание и потенциальную возможность возникновения спорных правовых ситуаций, связанных с различными решениями органа политической партии и конференции (общего собрания) ее структурного подразделения. В правоприменительной практике не исключены ситуации, когда решения правления (Центрального совета) политической партии могут разойтись с решением общего собрания ее местного отделения. Поэтому уставные нормы должны исключить возможность возникновения подобных коллизий либо содержать правовые механизмы их разрешения. Практика показывает, что политические партии со временем вырабатывают необходимые процедурные гарантии демократичности процедуры отзыва. Так, в КПРФ решение об отзыве кандидата на федеральных выборах принимается большинством в две трети голосов от числа присутствующих на заседании членов ЦК КПРФ при наличии кворума.

Особенности одновременного выдвижения партиями кандидатов в списке и по мажоритарным округам. В избирательном процессе нередко возникают ситуации, когда одно и то же лицо одновременно участвует в выборах различного уровня, причем в одном случае является кандидатом от одной политической партии, а в другом – представителем от другой политической партии либо самовыдвиженцем. Действующее законодательство, не препятствуя подобным формам активности, вместе с тем содержит определенные ограничения по размерам избирательных фондов и доступу к бесплатному телеэфиру, цель которых – воспрепятствовать использованию данного права в целях создания преимущественных условий по сравнению с другими кандидатами. На одних и тех же выборах, проводимых по смешанной системе, кандидат может быть одновременно выдвинут по мажоритарному округу и списку, но только при условии выдвижения его одним и тем же избирательным объединением. Одновременное участие в выборах кандидата по списку политической партии и как самовыдвиженца по одномандатному округу не допускается, как не допускается и выдвижение члена одной партии по спискам другой партии.

На практике последнее ограничение послужило причиной многочисленных избирательных споров, связанных с появлением сведений о принадлежности кандидата к иной партии либо об одновременном членстве в двух и более поли-

тических партиях. Как правило, в большинстве случаев кандидат, ранее состоявший в одной из партий, впоследствии вступил в другую партию, не прекратив свое предыдущее членство в партии. Следует отметить, что нередко инициаторами избирательного спора выступают оставленные кандидатами партии, уязвленные подобными решениями. В настоящее время практика разрешения таких споров еще только формируется, в связи с чем по схожим делам судами подчас выносятся противоположные решения. Связано это с тем, что в ряде уставов политических партий зафиксировано, что прекращение членства в партии наступает не автоматически после подачи заявления о выходе из партии, а лишь с момента принятии по нему решения управомоченным партийным органом. Последний же может какое-то время не рассматривать заявление о выходе из партии, в том числе затягивая рассмотрения заявления под различными предлогами. В результате лицо де-юре формально остается членом партии, хотя и против его воли. В крайне сжатых временных масштабах избирательной кампании такое промедление может поставить под сомнение возможность участия в выборах в качестве кандидата от иной партии.

По нашему мнению, с подобным порядком нельзя согласиться: формальное соответствие уставу партии в данном случае не устраняет вопиющего нарушения положений Конституции: удержание (пусть даже временное) гражданина в составе партии является принуждением к пребыванию в общественном объединении, что прямо запрещено частью 2 статьи 30 Конституции Российской Федерации. Очевидно, что в перспективе данный вопрос нуждается в предметном законодательном урегулировании путем принятия соответствующих поправок в Федеральный закон “О политических партиях”.

В ряде уставов политических партий, наоборот, предусмотрено, что основанием автоматического прекращения членства в политической партии является вступление ее члена в другую политическую партию, причем для прекращения членства в политической партии не требуется не только решение компетентного органа партии, но и уведомление партии в какой-либо форме о прекращении членства в ней. В таком случае требования политической партии, считающей на основании документов партийного учета кандидата своим членом, признаются правоприменительными органами несостоятельными.

Глава 6
Регистрация кандидатов (списков кандидатов) избирательными комиссиями

Выдвижение кандидата (списка кандидатов) – только начальный этап участия политической партии в выборах. Роль партии даже формально не сводится к функции инициатора персонального состава кандидатов. Комплекс юридически значимых общественных отношений между кандидатами, политической партией (ее структурным) подразделением, избирателями, организаторами выборов и иными субъектами избирательного процесса пронизывает все стадии избирательного процесса. Но особенно рельефно роль политических партий обозначается в действиях, выполнением которых законодательство обусловливает возможность кандидата (списков кандидатов) быть зарегистрированными и реализовать свое право на участие в выборах.

Кандидат (список кандидатов) считается выдвинутым после уведомления избирательной комиссии о выдвижении – поступления в соответствующую избирательную комиссию заявления в письменной форме выдвинутого лица (лиц в составе списка) о согласии баллотироваться по соответствующему избирательному округу с обязательством в случае его избрания прекратить деятельность, несовместимую со статусом депутата или с замещением иной выборной должности. В заявлении указываются фамилия, имя, отчество, дата и место рождения, адрес места жительства, серия, номер и дата выдачи паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, наименование и код органа, выдавшего паспорт или документ, заменяющий паспорт гражданина, гражданство, образование, основное место работы или службы, занимаемая должность (в случае отсутствия основного места работы или службы – род занятий). Если кандидат является депутатом и осуществляет свои полномочия на непостоянной основе, в заявлении должны быть указаны сведения об этом и наименование соответствующего представительного органа. В случае наличия у кандидата неснятой и непогашенной судимости в заявлении указываются сведения о судимости кандидата. Вместе с уведомлением и заявлением кандидат представляет копию паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, а также копии документов, подтверждающих указанные в заявлении сведения об образовании, основном месте работы или службы, о занима-

емой должности (роде занятий), а также о том, что кандидат является депутатом.

Кандидат, баллотирующийся на выборах по мажоритарному округу, по общему правилу лично представляет документы для выдвижения. В отношении списков кандидатов данную функцию осуществляют уполномоченные представители политических партий.

Список кандидатов (на бумажном носителе и в машиночитаемом виде) по установленной ЦИК России форме представляется уполномоченным представителем политической партии в избирательную комиссию не позднее чем через 30 дней со дня официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов.

Одновременно со списком кандидатов уполномоченный представитель политической партии представляет пакет документов, подтверждающих регистрацию политической партии, соблюдение процедуры выдвижения списка кандидатов, а также иные документы, ознакомление с которыми позволит с достоверностью установить истину при наличии правовых споров. В числе таких документов необходимо представить:

• нотариально удостоверенную копию документа, подтверждающего факт внесения записи о политической партии в единый государственный реестр юридических лиц;

• нотариально удостоверенную копию устава политической партии;

• решение съезда политической партии о выдвижении федерального списка кандидатов;

• списки уполномоченных представителей политической партии, уполномоченных представителей политической партии по финансовым вопросам, а также уполномоченных представителей региональных отделений политической партии по финансовым вопросам (в случае назначения таковых), отвечающие предусмотренным законом требованиям;

• доверенности на уполномоченных представителей политической партии по финансовым вопросам, а также на уполномоченных представителей региональных отделений политической партии по финансовым вопросам (в случае назначения таковых), оформленные в соответствии с требованиями, предусмотренными законом;

• официально заверенный постоянно действующим руководящим органом политической партии список граждан, включенных ею в федеральный список кандидатов и являющихся членами этой политической партии.

Одновременно с указанными документами уполномоченный представитель политической партии представляет заявление каждого кандидата, включенного в список кандидатов, о его согласии баллотироваться в составе списка кандидатов. Кандидат вправе указать в заявлении свою принадлежность не более чем к одной

политической партии либо к иному общественному объединению, зарегистрированным не позднее чем за один год до дня голосования в установленном законом порядке, и свой статус в данной политической партии, данном общественном объединении при условии представления документа, подтверждающего указанные сведения и официально заверенного постоянно действующим руководящим органом политической партии, общественного объединения. При этом кандидат согласует с указанным органом и избирательной комиссией краткое (состоящее не более чем из семи слов) наименование данной политической партии, данного общественного объединения, которое будет использоваться в документах, связанных с подготовкой и проведением выборов депутатов Государственной Думы. Каждый кандидат также представляет в комиссию сведения (на бумажном носителе и в машиночитаемом виде) о размере и об источниках доходов каждого кандидата, а также об имуществе, принадлежащем кандидату на праве собственности (в том числе совместной собственности), в том числе о вкладах в банках, ценных бумагах, составленные по утвержденной форме.

Избирательная комиссия в трехдневный срок рассматривает представленные документы и выдает уполномоченному представителю политической партии заверенную копию федерального списка кандидатов либо мотивированное решение об отказе в выдаче такой копии.

Основаниями для отказа в выдаче заверенной копии списка кандидатов являются отсутствие, неполный набор необходимых по закону документов и нарушение установленного порядка выдвижения списка кандидатов.

Условия регистрации кандидатов (списков кандидатов), выдвинутых политическими партиями. Преференции, установленные для кандидатов, выдвинутых политическими партиями, представленными в Государственной Думе, порядок их реализации. После выдвижения списка кандидатов, его заверения соответствующей избирательной комиссией политическая партия должна пройти процедуру регистрации.

Списки кандидатов регистрируются избирательной комиссией по одному из следующих оснований:

1. Представление в избирательную комиссию подписей избирателей в поддержку выдвижения списка кандидатов.

2. Внесение избирательного залога.

3. Без сбора подписей и внесения избирательного залога в случае, если выдвижение кандидата (списка кандидатов) осуществляется политической партией (ее структурным подразделением), федеральный список которой допущен к распределению депутатских мандатов на ближайших предыдущих выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Так, на выборах Президента Российской Федерации 2004 года указанным правом воспользовались Коммунистическая партия Российской Федерации и

Либерально-демократическая партия России, причем в обоих случаях кандидатами стали не лидеры партии, а иные лица (кандидат от КПРФ Н. Харитонов даже не был членом этой партии).

Сбор подписей политической партией. Внесение избирательного залога. Сбор подписей осуществляется в соответствии с порядком, установленным статьей 37 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" и иными законами, определяющими порядок проводимых выборов. Количество подписей, которое необходимо для регистрации списков кандидатов, устанавливается законом, регулирующим конкретные выборы, и не может превышать 2 процента от числа избирателей, зарегистрированных в избирательном округе (в многомандатном избирательном округе – не более 2 процентов от числа избирателей, зарегистрированных на территории соответствующего избирательного округа, поделенного на число депутатских мандатов), но вместе с тем не может быть менее 10 подписей.

В настоящее время большинство субъектов Российской Федерации (Республика Бурятия, Удмуртская Республика, Иркутская, Ленинградская, Липецкая, Рязанская области, Ненецкий АО и др.) используют эту максимально установленную величину в качестве необходимого процента для сбора подписей. В ряде регионов (республики Алтай, Карелия, Владимирская, Калининградская, Калужская, Новгородская области, г. Москва и др.) число необходимых подписей вдвое ниже и составляет один процент. Количество подписей может быть и фиксированным (10 000 – в Алтайском крае, 16 500 – в Оренбургской области, 20 000 – в Воронежской области). Минимально необходимое количество подписей для регистрации кандидата по одномандатному округу (0,75 %) установлено в Свердловской области, а для списка избирательного объединения – в Челябинской области (0,5%). В ряде регионов (Краснодарский край, Амурская, Белгородская области) для регистрации списка требуется один процент подписей избирателей округа, для регистрации кандидата – два процента. В Магаданской области, напротив, в поддержку выдвижения кандидата должен быть собран один процент от общего числа избирателей данного избирательного округа, а в поддержку списка два процента от общего числа избирателей единого избирательного округа.

Федеральными законами может устанавливаться квота на сбор подписей избирателей на территории одного субъекта Российской Федерации при проведении выборов в федеральные органы государственной власти. Например, если политическая партия собирает в поддержку выдвинутого ею федерального списка кандидатов на выборах в Государственную Думу подписи избирателей, она обязана собрать не менее 200 тысяч подписей, при этом на один субъект Российской Федерации должно приходиться не более 10 тысяч подписей избирателей, место жительства которых находится на территории данного субъекта Российской Федерации. Если сбор подписей осуществляется среди избирателей,

проживающих за пределами территории Российской Федерации, общее количество этих подписей не может составлять более 10 тысяч. Из 2 миллионов подписей, собираемых в поддержку выдвижения кандидатуры на должность Президента России, на один субъект Российской Федерации должно приходиться не более 50 тысяч подписей избирателей, место жительства которых находится на территории данного субъекта Российской Федерации. Если сбор подписей избирателей осуществляется среди избирателей, постоянно проживающих за пределами территории Российской Федерации, общее количество этих подписей не может быть более 50 тысяч.

Установление квоты на сбор подписей избирателей при проведении выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления на части территории субъекта Российской Федерации, части территории муниципального образования не допускается.

Порядок сбора подписей регламентирует допустимый временной период его осуществления, места возможного сбора и круг лиц, имеющих право участия в сборе подписей и лиц, имеющих право подписи, а также форму и процедуру изготовления, заполнения и заверения подписного листа. Поскольку подписные листы должны изготавливаться за счет средств соответствующего избирательного фонда, подписи могут собираться со дня оплаты подписных листов из избирательного фонда. Право сбора подписей избирателей принадлежит дееспособному гражданину Российской Федерации, достигшему к моменту сбора подписей возраста 18 лет, в том числе и не являющимся избирателем в данном округе. Это позволяет политической партии привлекать к сбору подписей активистов из других субъектов Российской Федерации и даже – создавать мобильные группы организаторов сбора подписей, перемещая их при необходимости из округа в округ, из региона в регион.

Кандидат, избирательное объединение могут заключать с лицом, осуществляющим сбор подписей избирателей, договор о сборе подписей. Оплата этой работы осуществляется только из средств избирательного фонда кандидата, избирательного объединения. Однако выстраивание отношений со сборщиками подписей в рамках гражданско-правовых договорных отношений является правом, а не обязанностью избирательного объединения. Привлечение граждан к сбору подписей может осуществляться и на добровольной безвозмездной основе, в том числе в порядке добровольно принятого партийного поручения.

Федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации может быть предусмотрено, что кандидат, избирательное объединение, обязаны составить список лиц, осуществлявших сбор подписей избирателей, а также нотариально удостоверить сведения о лицах, осуществлявших сбор подписей, и подписи этих лиц. Отсутствие подобного требования в законодательстве не препятствует политической партии, ее структурному подразделению, участвующему в выборах,

самостоятельно, по своей инициативе составить такой список, заверив его нотариально.

Подписные листы в поддержку политической партии по установленной законом форме должны изготавливаться за счет средств соответствующего избирательного фонда. Форма подписного листа устанавливаются законом. 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 день и месяц рождения), серию, номер паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, а также адрес места жительства, указанный в паспорте или документе, заменяющем паспорт гражданина. Данные об избирателе, ставящем в подписном листе свою подпись и дату ее внесения, могут вноситься в подписной лист по просьбе избирателя лицом, собирающим подписи в поддержку кандидата, списка кандидатов. Указанные данные вносятся только рукописным способом (использование карандашей не допускается). Подпись и дату ее внесения избиратель ставит собственноручно.

В зависимости от своего желания избиратель вправе поставить свою подпись в поддержку участия в выборах в отношении нескольких избирательных объединений, участвующих в выборах. Что же касается права сборщиков подписей вести сбор подписей в поддержку нескольких кандидатов от разных избирательных объединений либо списков различных избирательных объединений, выдвинутых по одному округу, то действующее законодательство не содержит публично-правовых ограничений, но допускает возможность установления таких ограничений в рамках гражданско-правового договора, заключаемого со сборщиком подписей.

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, по месту учебы, в процессе и в местах выдачи заработной платы, пенсий, пособий, иных социальных выплат, а также при оказании благотворительной помощи запрещается. Подписи, собранные с нарушением названных ограничений, являются недействительными.

Количество представляемых для регистрации кандидата (списка кандидатов) подписей избирателей может превышать количество подписей, необходимое для регистрации кандидата (списка кандидатов) не более чем на 10 процентов, если иное не установлено федеральным законом (например, федеральным законом “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации предельно допустимая величина превышения установлена в 5 процентов). Если для регистрации кандидата (списка кандидатов) требуется представить менее 40 подписей, количество представляемых подписей избира-

телей может превышать количество подписей, необходимое для регистрации кандидата (списка кандидатов) не более чем на четыре подписи.

Альтернативой сбору подписей является внесение кандидатом, избирательным объединением избирательного залога. Возникнув в 1998 году, институт избирательного залога претерпел значительные изменения. Прежде всего, изменения коснулись порядка и масштабов введения данного института. До 2002 года установление наряду со сбором подписей избирательного залога являлось правом федерального либо регионального законодателя, исходя из соответствующего уровня выборов. В дальнейшем институт залога стал универсальным правовым условием для регистрации, применяемом при проведении выборов в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, в органы местного самоуправления по решению кандидата, избирательного объединения, выдвинувшего список кандидатов. Единственное исключение – выборы Президента Российской Федерации, на которых замена подписей в поддержку кандидата денежным залогом не допускается.

В теории избирательного права известны два вида избирательного залога: страховочный (когда залог может вноситься одновременно со сбором подписей) либо альтернативный (когда может быть внесен либо залог, либо подписные листы). На выборах депутатов Государственной Думы в 1999 году и 2003 году, а до последнего времени и на региональных выборах применялся так называемый страховочный избирательный залог. Значительная часть избирательных объединений вносила его одновременно с представлением подписных листов – на случай возможного обнаружения недостаточного числа действительных подписей или превышения процента брака среди подписных листов. В случае если опасения не подтверждались, избирательный залог благополучно возвращался внесшему его избирательному объединению (залог также возвращался, если по итогам выборов оно получало более 3%). Если же партия, иное избирательное объединение не могли зарегистрировать свой список на основании представленных подписей, они регистрировались только как внесшие избирательный залог.

С принятием поправок в избирательное законодательство представление и подписей, и залога становится невозможным. Если кандидат, избирательное объединение, выдвинувшее список кандидатов, после представления в избирательную комиссию подписных листов и иных документов, необходимых для регистрации кандидата (списка кандидатов), перечислит на ее специальный счет избирательный залог и (или) представит в соответствующую избирательную комиссию копию платежного документа с отметкой кредитной организации о перечислении избирательного залога на ее специальный счет, избирательная комиссия возвращает избирательный залог кандидату, избирательному объединению и (или) отказывает в приеме указанной копии платежного документа. Если кандидат, избирательное объединение после поступления избирательного залога на указанный счет

и (или) представления в соответствующую избирательную комиссию копии платежного документа с отметкой кредитной организации о перечислении избирательного залога на специальный счет избирательной комиссии представят подписные листы, избирательная комиссия отказывает в приеме подписных листов. В случае одновременного представления кандидатом, избирательным объединением в соответствующую избирательную комиссию подписных листов с подписями избирателей, собранными в поддержку выдвижения кандидата (списка кандидатов), и копии платежного документа с отметкой кредитной организации о перечислении избирательного залога на специальный счет избирательной комиссии, избирательная комиссия отказывает в приеме подписных листов.

Избирательный залог вносится от имени кандидата, избирательного объединения единовременно и в полном объеме и исключительно из средств избирательного фонда кандидата либо избирательного объединения. Избирательный залог считается внесенным в случае представления кандидатом, избирательным объединением в соответствующую избирательную комиссию копии платежного документа с отметкой филиала Сберегательного банка Российской Федерации о перечислении избирательного залога на специальный счет избирательной комиссии, а при отсутствии на территории, где проводятся выборы, филиала Сберегательного банка Российской Федерации – с отметкой другой кредитной организации, которую определяет организующая выборы избирательная комиссия. Повторное внесение избирательного залога допускается только в случае повторного представления документов, необходимых для регистрации кандидата (списка кандидатов).

Размер избирательного залога составляет 15 процентов от установленного законом предельного размера расходования средств избирательного фонда кандидата, избирательного объединения. Законом субъекта Российской Федерации указанный размер избирательного залога может быть уменьшен, но не может составлять менее 10 процентов от установленного законом предельного размера расходования средств избирательного фонда кандидата, избирательного объединения. 10-процентный размер, например, установлен на выборах в Приморском крае).

В целом для российского избирательного законодательства характерно повышение величины избирательного залога, так как привязка его к предельной сумме расходования средств избирательного фонда кандидатов (избирательных объединений) при периодическом пересмотре последнего (в сторону увеличения) влечет за собой и повышение суммы избирательного залога. А поскольку законодательство субъектов Российской Федерации самостоятельно устанавливает предельные суммы расходов средств избирательных фондов избирательных объединений, то суммы избирательного залога существенно варьируются (750 тыс. руб. в Рязанской области; 1,5 млн. руб. в Калужской; 4,5 млн. руб. в Новосибирской обл.). Нетрудно понять, что такой “ценовой разброс” обусловливает неодинаковую возможность политических партий и их региональных отделений в тех или

иных регионах воспользоваться правом внесения избирательного залога, так как различны не только суммы залога, но и риски возможных финансовых потерь в случае, если по итогам выборов избирательное объединение не наберет трех процентов голосов избирателей. Подчас сумма залога при регистрации списков избирательных объединений столь несоразмерно велика, что превышает даже сумму залога, установленную на федеральных парламентских выборах (подобное положение имеет место в г. Санкт-Петербурге, где избирательный залог равен 90 млн. руб., в полтора раза больше, чем на выборах депутатов Государственной Думы).

Залог возвращается в избирательный фонд избирательного объединения, если партия наберет определенное число голосов от общего числа избирателей, принявших участие в голосовании, или же если список будет допущен к распределению депутатских мандатов. Установленное законом субъекта Российской Федерации число голосов избирателей, проголосовавших за партию или кандидата (как условие возврата залога) не может превышать: для кандидатов – 5 процентов от числа голосов избирателей, принявших участие в голосовании в соответствующем избирательном округе, для списков кандидатов – 3 процента от числа голосов избирателей. На выборах депутатов Государственной Думы список кандидатов в этом случае должен получить по результатам голосования не менее 4 процентов.

При проведении выборов в представительные органы муниципальных образований со средней нормой представительства избирателей, установленной законом, но не более десяти тысяч, сбор подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидатов, внесение избирательного залога могут не осуществляться, если законом субъекта Российской Федерации предусмотрен заявительный порядок регистрации кандидатов.

Регистрация кандидата (списка кандидатов), выдвинутых политической партией, федеральный список кандидатов которой на основании официально опубликованных результатов ближайших предыдущих выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации допущен к распределению депутатских мандатов, а также регистрация кандидатов (списков кандидатов), выдвинутых региональными отделениями или иными структурными подразделениями такой политической партии (если это предусмотрено уставом политической партии), осуществляется без сбора подписей избирателей и внесения избирательного залога на основании решения о выдвижении этого кандидата (списка кандидатов), принятого политической партией, ее региональным отделением или иным структурным подразделением. Данная льгота действует при условии, что указанное официальное опубликование состоялось раньше представления в избирательную комиссию документов, необходимых для регистрации кандидата (списка кандидатов).

Документы, представляемые при регистрации кандидатов (списков кандидатов) политической партии. Регистрация кандидата (списка кандидатов) осу-

ществляется соответствующей избирательной комиссией при наличии заявления (заявлений) о согласии баллотироваться по соответствующему избирательному округу, при представлении сведений о размере и об источниках доходов и имуществе, а также при наличии необходимого количества подписей избирателей, собранных в поддержку выдвижения кандидата (списка кандидатов), либо внесенного избирательного залога, либо решения политической партии.

Законодательством четко определен момент представления документов на регистрацию. На выборах депутатов Государственной Думы все документы для регистрации федерального списка кандидатов представляются в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации не ранее чем за 75 дней и не позднее чем за 45 дней до дня голосования до 18 часов по московскому времени. Следует отметить, что представление документов, осуществляемое избирательным объединением, означает их передачу членам и работникам избирательной комиссии, осуществляющим прием документов.

Представление документов считается оконченным с момента их предъявления для передачи. Как отмечается в материалах судебной практики представление и принятие документов имеют разные смысловые нагрузки. Поэтому производство приема документов членами и работниками избирательной комиссии может осуществляться и после их истечения срока, установленного для их представления[1]. Невозможность работников избирательной комиссии осуществить проверку и прием документов у представителя избирательного объединения, в силу сложностей организационно-технического характера (загруженность иными делами, отсутствие представителя избирательной комиссии на рабочем месте и т.д.) не могут служить основанием для отказа в приеме документов[2], если документы доставлены в избирательную комиссию до истечения указанного срока. Избирательная комиссия также не вправе ограничивать доступ кандидата, уполномоченного представителя политической партии в занимаемое помещение или отказать в приеме документов, даже если они доставлены за 2–3 минуты до истечения срока. В то же время представление к указанному предельному сроку не всех документов лишает представителей избирательного объединения возможности “донести” отсутствующие документы, в зависимости от серьезности допущенных нарушений избирательная комиссия обязана будет решить вопрос о регистрации или об отказе в регистрации[3].

---

[1] *Решение Верховного Суда Российской Федерации от 2 ноября 1995 г. по делу ГКПИ95-171 // Избирательные права и право на участие в референдуме Российской Федерации в решениях Верховного Суда Российской Федерации Т. 1. С. 119.*

[2] *Там же. С. 121.*

[3] *При выявлении неполноты сведений о кандидатах или несоблюдения требований закона к оформлению представленных документов Центральная избирательная комис-*

Федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации должна предусматриваться процедура проверки соблюдения порядка сбора подписей избирателей, оформления подписных листов, достоверности сведений об избирателях и их подписей, а также основания для признания подписей недействительными. Проверке могут подлежать все представленные подписи или их часть, но не менее 20 процентов от установленного законом необходимого для регистрации кандидата (списка кандидатов) количества подписей избирателей, отобранных для проверки посредством случайной выборки (жребия)[1]. В ряде субъектов Российской Федерации процедура предполагает проверку 50 процентов подписей (для депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Федерации по одномандатным округам в Алтайском крае, Амурской области) и даже 100 процентов (в поддержку выдвижения кандидатов в депутаты представительных органов местного самоуправления в ряде субъектов Российской Федерации).

По окончании проверки подписных листов составляется итоговый протокол, в котором указывается количество заявленных подписей, количество представленных подписей и количество проверенных подписей избирателей, а также количество подписей, признанных недостоверными и (или) недействительными, с указанием оснований (причин) признания их таковыми. Копия протокола передается уполномоченному представителю избирательного объединения, не позднее чем за двое суток до заседания комиссии, на котором должен рассматриваться вопрос о регистрации списка кандидатов. В случае если проведенная комиссией проверка подписных листов повлечет за собой последствия, связан-

---

сия не позднее чем за три дня до дня ее заседания, на котором должен рассматриваться вопрос о регистрации федерального списка кандидатов, извещает об этом политическую партию, выдвинувшую федеральный список. Не позднее чем за один день до дня заседания политическая партия, выдвинувшая федеральный список кандидатов, вправе вносить уточнения и дополнения в документы, содержащие сведения о кандидатах, выдвинутых ею в составе федерального списка кандидатов, а также в иные документы в целях приведения указанных документов в соответствие с требованиями настоящего Федерального закона, в том числе к их оформлению. Политическая партия вправе заменить представленный документ только в случае, если он оформлен с нарушением требований федерального закона.

[1] *Повторная проверка подписных листов после принятия Центральной избирательной комиссией Российской Федерации решения о регистрации либо об отказе в регистрации федерального списка кандидатов может быть осуществлена только Верховным Судом Российской Федерации в соответствии с частью 7 статьи 91 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" и только в пределах подписей, подлежавших проверке.*

ные с отказом по причине недостаточного количества достоверных подписей, уполномоченный представитель избирательного объединения вправе получить в комиссии одновременно с копией итогового протокола заверенные копии ведомостей проверки подписных листов, в которых указываются основания (причины) признания подписей избирателей и (или) недействительными с указанием номеров папки, подписного листа и строки в подписном листе, в которых содержится каждая из таких подписей, а также получить копии официальных документов, на основании которых соответствующие подписи были признаны недостоверными и (или) недействительными. Итоговый протокол прилагается к решению комиссии о регистрации списка кандидатов.

При выявлении десяти и более процентов недостоверных и (или) недействительных подписей от общего количества подписей, отобранных для проверки, избирательная комиссия отказывает в регистрации списка кандидатов. Перечень оснований признания подписи недостоверной или недействительной может устанавливаться конкретным законом с учетом требований пунктов 44 и 45 статьи 2 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации". Если среди подписей избирателей, представленных для регистрации списка кандидатов, обнаружится более десяти процентов подписей, собранных в местах, где в соответствии с законом сбор подписей запрещен[1], избирательная комиссия имеет основание для отказа в регистрации списка кандидатов. В случае внесения избирательного залога важным условием является выплата его из средств избирательного фонда кандидата (избирательного объединения) в установленные сроки[2].

После представления в комиссию всех необходимых документов последняя в установленные законодательством сроки обязана решить вопрос о регистрации кандидата (списка кандидатов) либо вынести мотивированный отказ в регистрации.

Основания отказа в регистрации (отмены регистрации). Правовые споры и порядок их разрешения. Основания для отказа в регистрации кандидатов (списков кандидатов) определены пунктами 24 и 25 статьи 38 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", причем перечень этих оснований является исчерпывающим.

---

[1] *Сбор подписей запрещен: на рабочих местах, в местах выдачи заработной платы, пенсий, пособий, иных социальных выплат (пункт 6 статьи 37 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации").*

[2] *Решение Верховного Суда Российской Федерации от 5 ноября 1999 г. по делу ГКПИ99-873.*

Основание для отказа в регистрации кандидата, выдвинутого политической партией:

1) отсутствие у кандидата пассивного избирательного права;

2) для кандидатов, выдвинутых политической партией, – несоблюдение требований к выдвижению кандидата, предусмотренных федеральными законами “О политических партиях”, “Об основных гарантиях избирательных прав...”;

3) отсутствие среди документов, представленных для уведомления о выдвижении и регистрации кандидата, документов, необходимых в соответствии с законом для уведомления о выдвижении и (или) регистрации кандидата;

4) наличие на день, предшествующий дню заседания избирательной комиссии, на котором должен рассматриваться вопрос о регистрации кандидата, среди документов, представленных для уведомления о выдвижении и регистрации кандидата, документов, оформленных с нарушением требований закона;

5) отсутствие на день, предшествующий дню заседания избирательной комиссии, на котором должен рассматриваться вопрос о регистрации кандидата, в документах, представленных для уведомления о выдвижении и регистрации кандидата, каких-либо сведений, предусмотренных пунктами 2 и 3 статьи 33 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав...”, иным законом;

6) наличие среди подписей избирателей, представленных для регистрации кандидата, более 10 процентов подписей, собранных в местах, где в соответствии с законом сбор подписей запрещен, если иное не установлено федеральным законом;

7) недостаточное количество достоверных подписей избирателей, представленных для регистрации кандидата, либо выявление 10 и более процентов недостоверных и (или) недействительных подписей от общего количества подписей, отобранных для проверки, если иное не установлено федеральным законом. Выявление 10 и более процентов недостоверных и (или) недействительных подписей от общего количества подписей, отобранных для проверки, не является основанием для отказа в регистрации кандидата в случае, когда для его регистрации требуется представить менее 200 подписей, если достоверных подписей достаточно для регистрации кандидата. Вместе с тем не могут служить основанием для признания подписи избирателя, участника референдума недействительной имеющиеся в сведениях об избирателе, участнике референдума, содержащихся в подписных листах, сокращения слов и дат, не препятствующие однозначному восприятию этих сведений;

8) сокрытие кандидатом сведений о неснятой и непогашенной судимости, которые должны быть представлены в соответствии с законом;

9) несоздание кандидатом избирательного фонда (за исключением случаев, когда создание избирательного фонда согласно закону необязательно). Отсут-

ствие средств в избирательном фонде не является основанием отказа в регистрации кандидата;

10) использование кандидатом при финансировании своей избирательной кампании помимо средств собственного избирательного фонда иных денежных средств, составляющих более 5 процентов от установленного законом предельного размера расходования средств избирательного фонда;

11) превышение кандидатом при финансировании своей избирательной кампании более чем на 5 процентов установленного законом предельного размера расходования средств избирательного фонда;

12) установленным решением суда факт несоблюдения кандидатом в течение агитационного периода ограничений, связанных с экстремистской деятельностью, нарушением авторских прав;

13) неоднократное использование кандидатом преимуществ своего должностного или служебного положения;

14) регистрация кандидата в другом избирательном округе на данных выборах, за исключением случая выдвижения кандидата избирательным объединением одновременно в одномандатном (многомандатном) избирательном округе и в составе списка кандидатов;

15) внесение кандидатом избирательного залога в меньшем размере, чем это установлено, либо внесение кандидатом избирательного залога за счет средств, поступивших в его избирательный фонд с нарушением требований, предусмотренных законом;

16) установленный решением суда факт подкупа избирателей кандидатом, его доверенным лицом, уполномоченным представителем по финансовым вопросам, а также действовавшими по их поручению иным лицом или организацией.

Основания для отказа в регистрации списка кандидатов, выдвинутого политической партией:

1) несоблюдение требований к выдвижению списка кандидатов, предусмотренных федеральными законами “Об основных гарантиях избирательных прав...”, “О политических партиях”, на выборах депутатов Государственной Думы, также требований, предусмотренных Федеральным законом “О выборах депутатов Государственной Думы...”, за исключением требований, связанных с невозможностью выдвижения по списку партии кандидата, являющегося членом иной партии;

2) отсутствие среди документов, представленных для уведомления о выдвижении и регистрации списка кандидатов, документов, необходимых в соответствии с законом для уведомления о выдвижении и (или) регистрации списка кандидатов (за исключением случаев отсутствия указанных документов в отношении отдельных кандидатов, включенных в список кандидатов);

3) наличие на день, предшествующий дню заседания избирательной комиссии, на котором должен рассматриваться вопрос о регистрации списка кандидатов, среди документов, представленных для уведомления о выдвижении и регистрации списка кандидатов, документов, оформленных с нарушением требований закона (за исключением случаев ненадлежащего оформления документов в отношении отдельных кандидатов, включенных в список кандидатов);

4) отсутствие на день, предшествующий дню заседания избирательной комиссии, на котором должен рассматриваться вопрос о регистрации списка кандидатов, в документах, представленных для уведомления о выдвижении и регистрации списка кандидатов, каких-либо сведений, предусмотренных законом (за исключением случаев отсутствия сведений в отношении отдельных кандидатов, включенных в список кандидатов);

5) наличие среди подписей избирателей, представленных для регистрации списка кандидатов, более 10 процентов подписей, собранных в местах, где в соответствии с законом сбор подписей запрещен, если иное не установлено федеральным законом;

6) недостаточное количество достоверных подписей избирателей, представленных для регистрации списка кандидатов, либо выявление 10 и более процентов недостоверных и (или) недействительных подписей от общего количества подписей, отобранных для проверки, если иное не установлено федеральным законом (на выборах депутатов Государственной Думы – 5 и более процентов). Выявление 10 и более процентов недостоверных и (или) недействительных подписей от общего количества подписей, отобранных для проверки, не является основанием для отказа в регистрации списка кандидатов в случае, когда для регистрации списка кандидатов требуется представить менее 200 подписей, если достоверных подписей достаточно для регистрации списка кандидатов;

7) несоздание избирательным объединением избирательного фонда (за исключением случаев, когда в соответствии с законом создание необязательно). Отсутствие средств в избирательном фонде не является основанием отказа в регистрации списка кандидатов;

8) использование избирательным объединением при финансировании своей избирательной кампании помимо средств собственного избирательного фонда иных денежных средств, составляющих более 5 процентов от установленного законом предельного размера расходования средств избирательного фонда;

9) превышение избирательным объединением при финансировании своей избирательной кампании более чем на 5 процентов установленного законом предельного размера расходования средств избирательного фонда, фонда референдума;

10) превышение числа кандидатов, исключенных из списка кандидатов по заявлениям кандидатов о снятии своих кандидатур, решению избирательного

объединения (за исключением выбытия по вынуждающим к тому обстоятельствам), а также по решению избирательной комиссии, принятому в связи с наличием оснований для такого исключения, более чем на 25 процентов от общего числа кандидатов в заверенном списке кандидатов на выборах в федеральные органы государственной власти и более чем на 50 процентов от общего числа кандидатов в заверенном списке кандидатов на выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления;

11) установленный решением суда факт несоблюдения избирательным объединением ограничений, связанных с ведением экстремистской деятельности, законодательства об авторском праве.

12) неоднократное использование уполномоченным представителем или доверенным лицом избирательного объединения преимуществ своего должностного или служебного положения;

13) выбытие кандидатов, в результате чего число региональных групп кандидатов в списке кандидатов оказалось меньше установленного законом (так, в соответствии с п. 11 ч. 3 статьи 44 ФЗ "О выборах депутатов Государственной Думы..." основанием для отказа в регистрации является выбытие кандидатов, в результате чего в федеральном списке кандидатов число региональных групп кандидатов оказалось менее 80);

14) внесение избирательным объединением избирательного залога в меньшем размере, чем это установлено либо внесение избирательным объединением избирательного залога за счет средств, поступивших в его избирательный фонд с нарушением требований, предусмотренных законом;

15) установленный решением суда факт подкупа избирателей избирательным объединением, его доверенным лицом, уполномоченным представителем, а также действовавшими по их поручению иным лицом или организацией.

К основаниям исключения кандидатов из списка кандидатов, выдвинутого избирательным объединением, относятся:

1) отсутствие у кандидата пассивного избирательного права;

2) сокрытие кандидатом сведений о неснятой и непогашенной судимости, которые должны быть представлены в соответствии с законом;

3) установленный решением суда факт несоблюдения кандидатом в течение агитационного периода ограничений, предусмотренных законом;

4) неоднократное использование кандидатом преимуществ своего должностного или служебного положения;

5) регистрация кандидата в другом списке кандидатов на данных выборах;

6) наличие в заверенном списке кандидатов, выдвинутом политической партией, а также в заверенном списке кандидатов, выдвинутом региональным отде-

лением или иным структурным подразделением политической партии (если это предусмотрено уставом политической партии), кандидата, являющегося членом иной политической партии;

7) отсутствие среди документов, представленных для уведомления о выдвижении и регистрации списка кандидатов, документов, необходимых в соответствии с законом для уведомления о выдвижении и (или) регистрации кандидата, включенного в список кандидатов;

8) наличие на день, предшествующий дню заседания избирательной комиссии, на котором должен рассматриваться вопрос о регистрации списка кандидатов, среди документов, представленных для уведомления о выдвижении и регистрации списка кандидатов, документов, оформленных в отношении кандидата с нарушением требований закона;

9) отсутствие на день, предшествующий дню заседания избирательной комиссии, на котором должен рассматриваться вопрос о регистрации списка кандидатов, в документах, представленных для уведомления о выдвижении и регистрации списка кандидатов, каких-либо сведений в отношении кандидата, предусмотренных законом.

В комплексе причин, являющихся основанием для отказа в регистрации кандидата, списка кандидатов, особое значение имеют несоблюдение требований к выдвижению, предусмотренных Федеральным законом “О политических партиях”. Практика деятельности избирательных комиссий в основе вынесения решений об отказе в регистрации кандидатов и списков кандидатов по данному основанию обычно имеет следующие виды нарушений.

1. Принятие решения о выдвижении кандидата либо списков кандидата органом политической партии, не имеющим на то правомочий в соответствии с Федеральным законом “О политических партиях” (коллегиальным руководящим партийным органом на общих выборах), либо с уставом политической партии (выдвижение кандидата местным отделением политической партии при отсутствии у него такого права).

2. Несоблюдение требований к процедурам созыва съезда политической партии либо конференции регионального отделения политической партии, а равно проведение их в отсутствии кворума. Политическая реальность такова, что, созыв и избрание делегатов на съезды политических партий и конференции региональных отделений подчас проводятся с нарушением требований уставов партий, а иногда и вовсе – лишь на бумаге. Применительно к региональным выборам нарушение уставных норм может иметь место и в проведении конференции вместо общего собрания (уставы многих партий предусматривают возможность проведения конференций лишь при наличии местных отделений).

3. Нарушение порядка и процедуры принятия решений о выдвижении кандидатов (списков кандидатов) политической партией, ее региональным отделени-

ем либо иным структурным подразделением. Может иметь место в несоблюдении установленной (уставом или Федеральным законом “О политических партиях”) процедуры выдвижения предложений по кандидатурам, порядка принятия решения о выдвижении кандидата или списка кандидата (меньшим, чем предусмотрено числом делегатов конференции или съезда, открытым, а не тайным голосованием). В практике региональных выборов имел место случай, когда на конференции регионального отделения делегаты проголосовали за принятие решения об участии в выборах, но ... забыли утвердить список кандидатов (что нашло отражение в протоколе съезда, а впоследствии было подтверждено в судебном заседании). К процедурным нарушением, влекущим отказ в регистрации, относится и несогласование (неутверждение) вышестоящим руководящим органом партии решения об участии в выборах и о выдвижении кандидатов в случаях, когда необходимость такого согласования (утверждения) предусмотрена уставом партии.

4. Обнаружившееся несоответствие документов о выдвижении кандидатов (списков кандидатов) решениям, принятым на съезде (конференции). Так, уже после проведения съезда в состав списка кандидатов и в протоколы съездов (конференций) “задним числом” дополнительно включаются не фигурировавшие при обсуждении кандидаты, изменяется порядок размещения кандидатов в списке. Установленные несоответствия являются несомненным основанием для вынесения решения об отказе в регистрации кандидата (списка кандидатов) и для привлечения лиц, виновных в фальсификации, к ответственности в соответствии с действующим законодательством.

В случае принятия решения об отказе в регистрации списка кандидатов соответствующая избирательная комиссия обязана в течение суток с момента принятия данного решения выдать уполномоченному представителю политической партии копию решения с изложением оснований отказа. Отказ в регистрации выдвинутого политической партией кандидата (списка кандидатов) может быть обжалован в избирательную комиссию вышестоящего уровня либо в судебном порядке. Отказ в регистрации не лишает партию право на повторное выдвижение кандидатов (списков) кандидатов при условии соблюдения установленного срока для такого выдвижения.

После регистрации партия и выдвинутые ею кандидаты сохраняют право на добровольный отказ от дальнейшего участия в выборах. Так, кандидат вправе в любое время, но не позднее чем за 15 дней до дня голосования, а в случае наличия вынуждающих к тому обстоятельств не позднее чем за один день до дня голосования отказаться от дальнейшего участия в выборах депутатов Государственной Думы в составе федерального списка кандидатов, в который он включен, подав письменное заявление в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации. Указанное заявление не подлежит отзыву. На основании этого заявления

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации не позднее чем в трехдневный срок, а за три и менее дня до дня голосования в течение суток исключает кандидата из соответствующего федерального списка кандидатов. Аналогично политическая партия в соответствии со своим уставом вправе не позднее чем за 15 дней до дня голосования исключить отдельных кандидатов из выдвинутого ею федерального списка кандидатов, а в срок не позднее чем за пять дней до дня голосования отозвать выдвинутый ею федеральный список кандидатов.

Регистрация выдвинутого партией кандидата либо списка кандидатов не гарантирует автоматического прохождения партией всей дистанции избирательной кампании до дня голосования. Регистрация может быть отменена судом или аннулирована избирательной комиссии. Различие между процедурами аннулирования и отмены регистрации заключается не только в управомоченном субъекте, но и в основании его принятия. Если отмена регистрации является следствием нарушений, допущенных избирательным объединением, то аннулирование является следствием отмены решения о выдвижении либо применяется по причине установленного в надлежащем порядке несоответствия избирательного объединения, выдвинутого им кандидата, списка кандидатов предъявляемым законодательством требованиям (последнее возможно как вследствие неправомерных, так и правомерных действий).

Очевидность юридических фактов, являющихся основанием для аннулирования решения о регистрации, и позволяет производить его во внесудебном порядке. Такими основаниями, в частности, являются решение избирательной комиссии, зарегистрировавшей кандидата (список кандидатов), на основании заявления о снятии своей кандидатуры, решения избирательного объединения об отзыве кандидата (списка кандидатов), утраты кандидатом пассивного избирательного права, вступившее в законную силу решения суда о приостановлении деятельности либо ликвидации политической партии по основаниям и в порядке предусмотренным законом.

Еще одним основанием для аннулирования регистрации списка кандидатов является превышение числа кандидатов, исключенных из списка кандидатов, по заявлениям кандидатов о снятии своих кандидатур, решению избирательного объединения (за исключением выбытия по вынуждающим к тому обстоятельствам), а также по решению избирательной комиссии, принятому в связи с наличием предусмотренных законом оснований для такого исключения. До 2005 года юридически значимым порогом превышения признавалось уменьшение более чем на 25 процентов от общего числа кандидатов в заверенном списке кандидатов применительно ко всем уровням выборов. Однако использование такого процентного критерия на региональных выборах, где максимально допустимая численность выдвигаемых по списку кандидатов нередко не превышает 15–20 кандидатов, выбытие каждого кандидата представляет собой обмеление

списка на 5–7 процентов. Естественно, что в 2001–2005 годах распространенной политической технологией стало взаимное “выбивание” партиями-конкурентами кандидатов из списков с использованием “грязных” технологий – различных посулов, подкупа, прямых и скрытых угроз – с последующей отменой регистрации списка. Сложившаяся ситуация требовала правовой коррекции. Поэтому с июля 2005 года более чем 25-процентный порог выбытия от общего числа кандидатов в заверенном списке кандидатов применяется только на выборах в Государственную Думу, а на выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления он составляет более 50 процентов.

Решение избирательной комиссии о регистрации кандидата (списка кандидатов), об отказе в регистрации кандидата (списка кандидатов) может быть отменено судом, по заявлению зарегистрировавшей кандидата (список кандидатов) избирательной комиссии, кандидата, зарегистрированного по тому же избирательному округу, избирательного объединения, список кандидатов которого зарегистрирован по тому же избирательному округу, если будет установлено, что решение было принято избирательной комиссией с нарушением требований, предусмотренных законом. На практике данную норму активно используют политические партии, пытающиеся оспорить регистрацию своих наиболее значимых конкурентов: от половины до двух третей рассматриваемых судами заявлений об отмене регистрации списков кандидатов исходят от них. Фактически рассмотрение избирательных споров об отмене регистрации стало специфическим средством предвыборной борьбы, с той лишь разницей, что эта борьба на время перемещается в залы судебных заседаний.

Регистрация кандидата (списка кандидатов) может быть отменена судом по заявлению избирательной комиссии, зарегистрировавшей кандидата (список кандидатов), зарегистрированного по тому же избирательному округу, избирательного объединения, список кандидатов которого зарегистрирован по тому же избирательному округу, в случаях:

• вновь открывшихся обстоятельств, являющихся основанием для отказа в регистрации кандидата, предусмотренным подпунктом “а”, “б”,“е”, “з”, “и”, “к”, “л” “н” или “о” пункта 24 статьи 38, и списка кандидатов избирательного объединения, предусмотренным подпунктом “а”, “е”, “ж”, “и”, “к”, “м” или “н” пункта 25 статьи 38 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”. При этом вновь открывшимися считаются те обстоятельства, которые существовали на момент принятия решения о регистрации списка кандидатов, но не были и не могли быть известны избирательной комиссии, зарегистрировавшей список кандидатов;

• использования кандидатом, избирательным объединением в целях достижения определенного результата на выборах денежных средств помимо

средств собственного избирательного фонда, если их сумма превысила 5 процентов от предельного размера расходования средств избирательного фонда, установленного законом, или превышения предельного размера расходования средств избирательного фонда, установленного законом, более чем на 5 процентов;

• неоднократного использования кандидатами, руководителями избирательных объединений преимуществ должностного или служебного положения;

• установления факта подкупа избирателей избирательным объединением, его доверенным лицом, уполномоченным представителем, а также действующими по их поручению иным лицом или организацией;

• несоблюдения кандидатом, избирательным объединением ограничений, предусмотренных пунктом 1 или 1^1 статьи 56, а также несоблюдения кандидатом, включенным в зарегистрированный список кандидатов, ограничений, предусмотренных пунктом 1 статьи 56 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", если избирательное объединение, выдвинувшее этот список, не исключит такого кандидата из списка;

• неоднократного несоблюдения кандидатом, избирательным объединением ограничений, предусмотренных пунктом 5^2 статьи 56 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации";

• установления в отношении избирательного объединения факта, свидетельствующего о том, что в течение срока полномочий, органа, в который назначены выборы (но до выдвижения списка кандидатов), это избирательное объединение на публичных мероприятиях, в средствах массовой информации или в распространяемых им материалах (в том числе размещаемых в информационно-телекоммуникационных сетях общего пользования, включая Интернет) призывало к совершению деяний, определяемых в статье 1 Федерального закона "О противодействии экстремистской деятельности" как экстремистская деятельность, либо иным способом побуждало к таким деяниям, обосновывало или оправдывало экстремизм, либо осуществляло деятельность, направленную на возбуждение социальной, расовой, национальной или религиозной розни, унижение национального достоинства, пропаганду исключительности, превосходства либо неполноценности граждан по признаку их отношения к религии, социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности, либо пропагандировало и публично демонстрировало нацистскую атрибутику или символику либо атрибутику или символику, сходные с нацистской атрибутикой или символикой до степени их смешения, а также установления такого факта в отношении кандидата, включенного в зарегистрированный список кандидатов, в течение указанного периода (но до приобретения гражданином статуса кан-

дидата), если избирательное объединение, выдвинувшее этот список, не исключит такого кандидата из списка.

В избирательной практике выборов нередки ситуации, когда кандидаты накануне выборов отказываются от участия в выборах, чтобы сорвать либо осложнить их проведение. В целях воспрепятствования переносу этой сомнительной технологии в практику пропорциональных выборов, законодательством предусмотрено, что если ко дню голосования останется менее двух зарегистрированных федеральных списков кандидатов, то избирательная кампания не прерывается, а затягивается: голосование на выборах депутатов Государственной Думы по решению Центральной избирательной комиссии Российской Федерации откладывается на срок не более трех месяцев для дополнительного выдвижения федеральных списков кандидатов и осуществления последующих избирательных действий. Если же данная ситуация возникла в результате отзыва политической партией без вынуждающих к тому обстоятельств зарегистрированного федерального списка кандидатов, либо отмены судом регистрации федерального списка кандидатов, либо аннулирования регистрации федерального списка кандидатов, то расходы, понесенные всеми избирательными комиссиями при подготовке и проведении выборов депутатов Государственной Думы, взыскиваются с соответствующей политической партии.

Глава 7
Правовое регулирование предвыборной агитации политических партий

Программно-идеологическая деятельность политических партий. В соответствии с Федеральным законом “О политических партиях” партия должна иметь программу, определяющую принципы ее деятельности, цели и задачи, а также пути реализации целей и решения задач. Разработка программы является одним из важнейших аспектов деятельности партии. Политическая партия никогда не завоюет широкую поддержку населения и не обеспечит себе условия для победы на выборах, если у нее не будет действенной предвыборной программы, политической платформы и концептуальных оснований для политического общения с гражданами.

В условиях активного партийного строительства, острой конкурентной борьбы российские партии обозначили свои основные цели и ценности, но они еще не предложили целостных концепций. Программные документы партий позволяют определить лишь тенденции идеологической самоидентификации российских партий. Наличие в программах нечетких, размытых идеологических формулировок указывает на незавершенность процесса формирования партийных идеологий в России. Именно “непроговоренность” альтернатив, неспособность российских идеологов выполнять функции интеграции и ориентации потенциальных акторов ведут к тому, что наличные результаты политического процесса и лидеры, транслирующие те или иные политические установки, становятся непосредственными маркерами политического пространства в глазах общества.

Идеологии, как показывает практика, играли важную роль в становлении политики современного типа. Они не только служили средством интеграции субъектов политического действия, но и делали цели развития государства понятными каждому гражданину, помогали осваивать практические формы участия в политике.

Анализ идеологических позиций политических партий показывает, что осмысление ситуации в России XXI века будет иметь свои особенности, это не будет повтором западного опыта выстраивания идеологических дискурсов. Необходим учет ситуации в России, публичное обсуждение стоящих перед страной целей, агрегирование и артикуляция ценностных предпочтений различных групп населения России, выработка концептуальных подходов решения наибо-

лее актуальных проблем с учетом новых коммуникационных возможностей. Решение этой задачи потребует координации усилий партийных идеологов, политической и интеллектуальной элиты.

Заявляя об идеологических взглядах своих членов, партия должна не просто провозгласить определенное идеологическое направление, например, либерализм, консерватизм, социал-демократия. Адекватно термину должно быть теоретико-концептуальное обеспечение в партии. Если нет адекватной термину экономической, социальной, политической и культурной доктрины, то не спасет никакая универсальная партийная программа. Как показывает зарубежный опыт, политические партии, обращаясь к избирателям, заявляют не всеобъемлющую программу, а программу принципов, программу действий, избирательную и правительственную программы, где и расписывают теорию и практику политического действия.

Публично-правовое регулирование программно-идеологических аспектов деятельности политических партий предполагает:

• обеспечение гарантий многообразия идейно-политических взглядов и невозможность установления идеологической монополии в избирательном процессе;

• общие и специальные требования к порядку принятия и обнародования предвыборных программных документов;

• определение допустимых форм и порядка распространения агитационно-пропагандистских и информационных материалов применительно к различным стадиям избирательной кампании;

• законодательное определение возможных пределов идеологического и политического многообразия в избирательном процессе, установление оснований и порядка привлечения к ответственности за злоупотребление правом на предвыборную агитацию.

Федеральный закон “О политических партиях” обязывает партии опубликовать свою предвыборную программу в порядке и сроки, которые установлены законодательством Российской Федерации о выборах при выдвижении кандидатов (списков кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления. В соответствии с Федеральным законом “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” политическая партия в случае выдвижения ею кандидата (списка кандидатов) и последующей регистрации этого кандидата (списка кандидатов) соответствующей избирательной комиссией не позднее чем за 10 дней до дня голосования публикует свою предвыборную программу соответственно уровню выборов не менее чем в одном государственном или муниципальном периодическом печатном издании, а также размещает ее в информационно-телекоммуникационной сети общего пользования “Интер-

нет". Такая публикация должна быть осуществлена в рамках использования бесплатной печатной площади, предоставленной в соответствии с законом, либо оплачена из избирательного фонда политической партии, избирательного фонда кандидата, выдвинутого этой политической партией.

Опубликование предвыборной программы партии дает дополнительную возможность избирателям для формирования собственного мнения о партии и более осознанного выбора. Анализ программ позволяет уяснить текущие ориентиры и целевые установки, выявить альтернативные подходы в решении актуальных проблем развития России, определить основные тенденции и перспективы демократических преобразований.

Хотя действующее законодательство различает предвыборную программу партии и основную программу партии (по их предназначению и порядку опубликования), юридически водораздел между ними проведен недостаточно четко, что позволяет политическим партиям при выдвижении кандидатов не принимать предвыборную программу как отдельный самостоятельный документ, а использовать в качестве предвыборной платформы ранее принятую программу партии. Так, на выборах депутатов Государственной Думы в 2003 году из 23 партий и блоков, участвовавших в выборах, 11 представили для опубликования и размещения в сети "Интернет" программы, принятые в 2001–2002 годах. На наш взгляд, подобное положение нельзя признать оптимальным, так как оно позволяет партиям уклоняться от предметного обозначения целей и задач на выборах, сроки проведения которых в дальнейшем могут существенно отличаться от времени принятия программ.

Электоральное признание и поддержка партии возможны только в том случае, если они смогут продемонстрировать избирателям, что знают их настроения и запросы, обеспокоены теми же проблемами и имеют конкретную и реальную программу действий по улучшению жизни граждан. Поэтому технология разработки программы должна включать ряд этапов:

1. Выявление существующих в обществе проблем.
2. Определение путей и методов решения проблем.
3. Разработка содержания программы.
4. Апробация программы и моделирование возможной реакции на ее основные положения.
5. Уточнение и конкретизация положений программы.

Целесообразно выделить ключевые проблемы, решение которых даст возможность решить большую группу вопросов. В поиске оптимального решения должны учитываться необходимые и достаточные ресурсы, возможные участники решения, формы социально-экономического и политического обеспечения решения, предполагаемые сроки. Программа должна содержать ответ, что получат россияне в результате ее реализации. Она должна нести мощный эмоцио-

нальный заряд, убеждать, что именно данная программа наилучшим образом выражает интересы каждого конкретного человека.

Применительно к каждому региону необходимо конкретизировать программные задачи партии. Желательно иметь программу региональных организаций. Ее структура могла бы быть следующей: а)выявление наиболее актуальных проблем региона; б) определение путей и методов решения этих проблем; в) роль региональной партийной организации в осуществлении этих мер.

Региональные организации должны дать свои предложения в планы социально-экономического развития региона, выработать свой пакет законопроектов, создавая, таким образом, в глазах населения региона образ партии деятельной, инициативной, озабоченной положением дел в регионе и стремящейся изменить ситуацию к лучшему.

Политические партии призваны выражать общезначимые, общегосударственные начала в представляемых ими интересах избирателей. Поэтому объективной необходимостью является конструктивное взаимодействие партий, достижение согласия по вопросам, затрагивающим общенациональные интересы России.

Предвыборная программа является тем документом, на основании которого строится вся предвыборная агитация. Из программы должны логически вытекать лозунг, основные темы рекламной кампании, концепция избирательной платформы, содержание листовок, плакатов, выступлений кандидатов перед различными категориями избирателей.

Предвыборная агитация и реклама. Характерной особенностью сложившейся системы правового регулирования агитационно-пропагандистской деятельности является двойственный характер правовой базы, различающийся в зависимости от того, когда осуществляется указанная деятельность – в рамках избирательной кампании или в иной период. В первом случае действия субъектов агитационно-пропагандистской деятельности подпадают под специальные нормы и ограничения, установленные избирательным законодательством, во втором же случае действуют общие требования, предусмотренные законодательством о средствах массовой информации и рекламе. Это обстоятельство позволяет партиям осуществлять массированную рекламу накануне назначения даты выборов, при отсутствии каких-либо ограничений в изготовлении и размещения рекламных материалов, интенсивности ведения рекламной кампании, источников, порядка и объема ее финансирования. Отсутствие норм, регулирующих общественные отношения, связанные с производством, распространением и потреблением политической рекламы, а также с предупреждением злоупотреблений политической рекламой, являются очевидным пробелом, требующим устранения. Необходимость разработки и принятия соответствующих нормативных правовых актов, определяющих правовую дефиницию политической рекламы, особенности ее изготовления и размещения партиями и иными поли-

тическими субъектами тем более очевидна, что положения Федерального закона "О рекламе" не распространяются на политическую рекламу[1].

В настоящее время действующим законодательством не регулируется общий статус и порядок распространения такой рекламы, установлен только порядок проведения предвыборной агитации, являющейся, в соответствии с пунктом 1 части 2 статьи 2 Федерального закона "О рекламе", разновидностью политической рекламы. В связи с этим полагаем, что в период избирательной кампании политическая реклама должна распространяться с учетом требований, предъявляемых законодательством о выборах к проведению предвыборной агитации.

В связи с вступившими в силу 25 июля 2007 года изменениями в Федеральный закон "О рекламе", а также поступлением депутатских запросов по размещению политической рекламы на рекламных конструкциях ФАС России и ЦИК России с учетом совещания, прошедшего 6 августа 2006 года, зафиксировали следующие позиции.

1. В течение агитационного периода политическая реклама, то есть предвыборная агитация и агитация по вопросам референдума, может размещаться на рекламных конструкциях в соответствии с избирательным законодательством.

2. В соответствии с новой редакцией части 2 статьи 19 Федерального закона "О рекламе", вступившей в силу 25 июля 2007 года, в период до начала и в ходе избирательной кампании информация, включающая сведения о политических партиях и иных избирательных объединениях, отдельных политических деятелях, не содержащая признаков предвыборной агитации, допускается к размещению на рекламных конструкциях на условиях социальной рекламы. При этом в соответствии с пунктом 4 статьи 56 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" оплата рекламы, не связанной с выборами деятельности политических партий и иных избирательных объединений, отдельных политические деятелей с использованием фамилии или изображения кандидата, наименования, эмблемы, иной символики избирательного объединения, выдвинувшего кандидата, список кандидатов, в период избирательной кампании осуществляется только за счет средств соответствующего избирательного фонда.

3. Материалы, содержащие призывы голосовать за либо против кандидатов, списка кандидатов или политические партии в целом, до начала агитационного периода (со дня выдвижения политической партией списка кандидатов) не допускаются к размещению на рекламных конструкциях.

На наш взгляд, сами конструкции для размещения рекламы могут быть арендованы политической партией и, следовательно, расценены как ее имущество, оплата использования которого производится за счет средств партии. Однако

---

[1] *Пункт 4 статьи 1 Федерального закона от 18 июля 1995 года № 108-ФЗ "О рекламе" // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 30. Ст. 2864.*

материал, размещаемый на конструкции, должен соответствовать требованиям избирательного законодательства, предъявляемым к агитационным материалам. Из этого следует, что оплата их изготовления и размещения должна производиться из средств избирательного фонда избирательного объединения. Кроме того, такие агитационные материалы, не являющиеся печатными, подлежат демонтажу до дня, предшествующего дню голосования.

Информирование избирателей и предвыборная агитация. Закрепленная в Федеральном законе “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” концепция состоит в том, что законодатели сочли необходимым урегулировать весь комплекс информационных отношений, возникающих в ходе избирательных кампаний: как в процессе осуществления агитационной деятельности, так и в процессе информирования избирателей. Особое внимание в избирательном законодательстве уделено положениям, регулирующим проведение политическими партиями предвыборной агитации. Учитывая дискуссионность самой трактовки понятия “предвыборной агитации” по опыту предыдущих избирательных кампаний, в Федеральном законе “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” введено определение “информационное обеспечение” и уточнено понятие “предвыборная агитация”.

Информационное обеспечение выборов включает в себя информирование избирателей, предвыборную агитацию и способствует осознанному волеизъявлению граждан, гласности выборов.

Информирование избирателей осуществляют органы государственной власти, органы местного самоуправления, комиссии, организации, осуществляющие выпуск средств массовой информации, физические и юридические лица в строгом соответствии с законодательством о выборах. При этом органы государственной власти, органы местного самоуправления не вправе информировать избирателей о кандидатах, об избирательных объединениях.

Содержание информационных материалов, размещаемых в средствах массовой информации или распространяемых иным способом, должно быть объективным, достоверным, не должно нарушать равенство кандидатов, избирательных объединений. Соответствие материала требованиям объективности и достоверности является одним из отличий информационного материала от агитационного, к которому не предъявляются перечисленные требования.

Информирование избирателей, в том числе через средства массовой информации, о ходе подготовки и проведения выборов, о сроках и порядке совершения избирательных действий, о законодательстве Российской Федерации о выборах, о кандидатах, об избирательных объединениях осуществляют избирательные комиссии.

Информирование избирателей о кандидатах, избирательных объединениях должно осуществляться на равных основаниях, без оказания предпочтения тому или иному участнику избирательного процесса.

При проведении выборов в октябре 2006 года выявлен ряд проблем в сфере информационного обеспечения (прежде всего – проведения предвыборной агитации), а также в сфере распространения информации, связанной с выборами.

В Свердловской области была проведена масштабная акция под названием "пенсионная забастовка", направленная, по сути, на срыв выборов путем снижения явки избирателей пенсионного возраста и "сочувствующих" им иных категорий избирателей. Акция проводилась инициативной группой под руководством депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации А.А. Бакова, образовавшей непосредственно "под выборы" так называемый профсоюз ПРОФИ и учредившей СМИ – газету "Профессионал". Основным приоритетом "забастовки" было объявлено массовое неучастие избирателей в голосовании на выборах 8 октября. Акция широко освещалась в газете "Профессионал", в листовках и иных печатных материалах. Все публикации содержали явные признаки морального шантажа, эмоционального, психологического воздействия как на избирателей пенсионного возраста, так и на иные возрастные категории избирателей (например, статья "Кто голосует, тот – предатель!"), а также дезинформацию (например, статья "От голосования откажутся даже члены избирательных комиссий").

Указанные материалы распространялись в большом количестве по всей территории Свердловской области, в том числе накануне дня голосования. В результате этого в среднем каждый третий избиратель, обратившийся ранее с заявлением о голосовании вне помещения для голосования, отказался от него.

В результате проведения акции явка на выборы 8 октября 2006 года была существенно снижена по сравнению с выборами прошлых лет по некоторым оценкам примерно на 20–25 процентов. Дополнительные выборы в Палату Представителей Законодательного Собрания Свердловской области по Верх-Исетскому избирательному округу признаны несостоявшимися по причине недостаточной явки избирателей.

Во многом эффекту рассматриваемой акции смогла противостоять только масштабная работа Избирательной комиссии Свердловской области по информированию избирателей[1].

В свете предстоящих в 2007–2008 годах выборов в связи с отменой порога явки избирателей актуален вопрос о мерах противодействия подобным деструктивным акциям, вплоть до применения уголовно-правовых санкций по призна-

---

[1] *См:. Доклад о некоторых проблемах правоприменительной практики обеспечения участия политических партий в выборах депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, состоявшихся 8 октября 2006 года. С. 11–12.*

кам воспрепятствования осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий.

К информационным материалам относятся и опубликованные (обнародованные) результаты опросов общественного мнения. Вместе с тем в число сведений, обязательных для указания при публикации подобного рода материалов, включены и данные о лицах, заказавших их проведение и оплативших публикацию. Информационная ценность опроса общественного мнения значительно повышается в случае репрезентативности выборки, что достигается либо значительным количеством опрошенных, либо опросом специально отобранных представителей разных социальных групп. Неуказание при публикации в СМИ результатов опроса какого-либо из реквизитов {(организация, проводившая опрос, время его проведения, число опрошенных (выборка), метод сбора информации, регион, где проводился опрос, точная формулировка вопроса, статистическая оценка возможной погрешности, лицо (лица), заказавшее (заказавшие) проведение опроса и оплатившее (оплатившие) указанную публикацию (обнародование)} или нарушение сроков публикации влечет административную ответственность по статье 5.5 КоАП РФ.

Законодатели установили ряд правил размещения информации, связанной с выборами, в информационно-телекоммуникационных сетях общего пользования, включая Интернет. Специфика заключается в том, что такие сети могут использоваться как средство распространения СМИ, и в этом случае ответственность за соответствие закону распространения информации лежит на главном редакторе (редакции) этого СМИ. Вместе с тем указанные сети могут использоваться как средства коммуникации. В этом случае сам автор несет ответственность за то, чтобы и порядок размещения информации и сама информация соответствовали требованиям закона.

В законе изменено определение понятия “агитация предвыборная”. Согласно пункту 4 статьи 2 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” 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).

Граждане Российской Федерации, общественные объединения вправе в допускаемых законом формах и законными методами проводить предвыборную агитацию.

Признаки предвыборной агитации

В соответствии с пунктом 2 статьи 48 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” предвыборной агитацией признаются:

1. Призывы голосовать за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов

либо против него (них).

2. 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 (за исключением случая опубликования (обнародования) результатов опроса общественного мнения).

3. Описание возможных последствий в случае, если тот или иной кандидат будет избран или не будет избран, тот или иной список кандидатов будет допущен или не будет допущен к распределению депутатских мандатов.

4. Распространение информации, в которой явно преобладают сведения о каком-либо кандидате (каких-либо кандидатах), избирательном объединении в сочетании с позитивными либо негативными комментариями.

5. Распространение информации о деятельности кандидата, не связанной с его профессиональной деятельностью или исполнением им своих служебных (должностных) обязанностей.

6. Деятельность, способствующая созданию положительного или отрицательного отношения избирателей к кандидату, избирательному объединению, выдвинувшему кандидата, список кандидатов.

Действия, указанные под первым номером, совершаемые представителями организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, признаются предвыборной агитацией в случае, если эти действия совершены с целью побудить избирателей голосовать за указанных субъектов, а иные перечисленные выше действия, – в случае, если эти действия совершены с такой целью неоднократно.

В избирательном законодательстве установлены основные формы проведения предвыборной агитации. Предвыборная агитация может проводиться:

а) на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях;

б) посредством проведения массовых мероприятий (собраний и встреч с гражданами, митингов, демонстраций, шествий, публичных дебатов и дискуссий);

в) посредством выпуска и распространения печатных, аудиовизуальных и других агитационных материалов;

г) иными не запрещенными законом методами.

Кандидат, 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. Однако к форме указанных агитационных материалов законодательством установлены определенные требования по объему, времени и месту

распространения. Расходы на проведение предвыборной агитации, осуществляются исключительно за счет средств соответствующих избирательных фондов, в установленном законом порядке. Агитация за кандидата, избирательное объединение, оплачиваемая из средств избирательных фондов других кандидатов, избирательных объединений, запрещается.

Организации, индивидуальные предприниматели, выполняющие работы или оказывающие услуги по изготовлению печатных агитационных материалов, обязаны обеспечить зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, зарегистрировавшим списки кандидатов, равные условия оплаты изготовления этих материалов. Сведения о размере (в валюте Российской Федерации) и других условиях оплаты работ или услуг указанных организаций, индивидуальных предпринимателей по изготовлению печатных агитационных материалов должны быть опубликованы соответствующей организацией, соответствующим индивидуальным предпринимателем не позднее чем через 30 дней со дня официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов, и в тот же срок представлены в определяемую законом комиссию. Организация, индивидуальный предприниматель, не выполнившие данных требований, не вправе выполнять работы или оказывать услуги по изготовлению печатных агитационных материалов.

Согласно пункту 6 статьи 48 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” запрещается прямое или косвенное привлечение к предвыборной агитации лиц, которые не достигли возраста 18 лет на день голосования. В агитационных материалах не должно содержаться изображение лица, не достигшего возраста 18 лет (если только это лицо не относится к членам семьи кандидата).

Ограничения на проведение предвыборной агитации, выпуск и распространение агитационных материалов

Запрещается проводить предвыборную агитацию выпускать и распространять любые агитационные материалы:

1) федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, иным государственным органам, органам местного самоуправления;

2) лицам, замещающим государственные или выборные муниципальные должности, государственным и муниципальным служащим, лицам, являющимся членами органов управления организаций независимо от формы собственности (в организациях, высшим органом управления которых является собрание, – членами органов, осуществляющих руководство деятельностью этих организаций), за исключением политических партий, при исполнении ими своих должностных или служебных обязанностей, и (или) с использованием преимуществ

своего должностного или служебного положения;

3) воинским частям, военным учреждениям и организациям;

4) благотворительным и религиозным организациям, учрежденным ими организациям, а также членам и участникам религиозных объединений при совершении обрядов и церемоний;

5) комиссиям, членам комиссий с правом решающего голоса;

6) иностранным гражданам, за исключением случая, (за исключением случаев, когда иностранные граждане, постоянно проживающие на территории соответствующего муниципального образования, в соответствии с международными договорами имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, участвовать в иных избирательных действиях на указанных выборах), лицам без гражданства, иностранным юридическим лицам;

7) международным организациям и международным общественным движениям;

8) представителям организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, при осуществлении ими профессиональной деятельности.

9) лицам, в отношении которых в период проводимой избирательной кампании установлен факт нарушений ограничений, предусмотренных пунктом 1 статьи 56 Федерального закона “Об основных гарантиях...”.

Лицам, замещающим государственные или выборные муниципальные должности, запрещается проводить предвыборную агитацию на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях, за исключением случаев, если указанные лица зарегистрированы в качестве кандидатов в депутаты или на выборные должности.

Закон предусматривает использование изображения физического лица, положительных высказываний физического лица о кандидате, об избирательном объединении в агитационных материалах кандидатов, избирательных объединений только с письменного согласия данного физического лица. Документ, подтверждающий согласие, представляется в комиссию вместе с экземплярами агитационных материалов, а в случае размещения агитационного материала на канале организации телерадиовещания либо в периодическом печатном издании – по требованию комиссии. Однако данный порядок не распространяется:

• на использование избирательным объединением высказываний выдвинутых им кандидатов о данном избирательном объединении, а также о кандидатах, выдвинутых данным избирательным объединением на тех же выборах (выдвижение данного лица от избирательного объединения является достаточным основанием);

• на использование обнародованных высказываний о кандидатах, об избира-

тельных объединениях с указанием даты (периода времени) обнародования таких высказываний и наименования средства массовой информации, в котором они были обнародованы. Ссылка в агитационных материалах на такое высказывание физического лица, не имеющего права проводить предвыборную агитацию (например, лица занимающего государственную должность), допускается только в случае, если это высказывание было обнародовано до официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов. При этом в ссылке должны указываться дата (период времени) обнародования этого высказывания и наименование средства массовой информации, в котором оно было обнародовано;

• на цитирование высказываний об избирательном объединении, о кандидате, обнародованных иными избирательными объединениями, а также кандидатами в своих агитационных материалах, изготовленных и распространенных в соответствии с законом;

• на использование изображений кандидатов, выдвинутых на соответствующих выборах (в том числе кандидатов от иных избирательных объединений);

• на использование кандидатом своих изображений, использование избирательным объединением изображения кандидата, выдвинутого им в составе списка кандидатов, со своими супругом, детьми (в том числе не достигшими возраста 18 лет), родителями и другими близкими родственниками, а также среди неопределенного круга лиц.

Агитационный период начинается с момента уведомления кандидатом, избирательным объединением соответствующей избирательной комиссии о самовыдвижении или выдвижении кандидата, списка кандидатов. Агитационный период прекращается в ноль часов по местному времени за одни сутки до дня голосования. 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 одни сутки до дня голосования (ранее – до августа 2005 г. – период предвыборной агитации в СМИ составлял 30 дней).

Агитационные печатные материалы (листовки, плакаты и другие материалы), ранее размешенные в установленном федеральным законом порядке на зданиях и сооружениях, за исключением зданий, в которых размешены комиссии, помещения для голосования, и на расстоянии не менее 50 метров от входа в эти здания, сохраняются в день голосования на прежних местах. Нельзя не отметить, что в последней редакции рамочного Федерального закона закрепляется возможность сохранения на прежних местах лишь агитационных печатных материалов, легально размещенных на зданиях и сооружениях: что же касается иных печатных агитационных материалов (например, переносных агитационных плакатов, устанавливаемых прямо на тротуарах улиц), то последние должны быть убраны. При этом разрешение касается только печатных материалов,

копии или экземпляры которых были представлены в комиссию в соответствии с требованиями закона. Разрешение не касается иных материалов (например, растяжки, световая реклама и другие агитационные материалы, размещенные на основании договора на рекламных конструкциях, т.е. с использованием щитов, стендов, строительных сеток, перетяжек, электронных табло, воздушных шаров и иных технических средств стабильного территориального размещения, располагаемых на внешних стенах, крышах и иных конструктивных элементах зданий, строений), в частности тех, фотографии которых были представлены в соответствующую комиссию. Непечатные агитационные материалы снимаются до начала периода, в который запрещено проводить предвыборную агитацию (т.е. до дня, предшествующего дню голосования).

В случае проведения повторного голосования агитационный период возобновляется со дня назначения соответствующей комиссией дня повторного голосования и прекращается в ноль часов по местному времени за одни сутки до дня повторного голосования.

Общие условия проведения предвыборной агитации на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях. Законодатель регулирует права партии при осуществлении предвыборной агитации в различных ее формах, гарантии равного доступа партий и иных специальных субъектов к СМИ, порядок и условия распространения агитационных материалов и проведения массовых публичных мероприятий.

Важнейшей формой агитационной деятельности является проведение агитации через средства массовой информации, что объясняется огромным влиянием СМИ на оценки, мнения и поведение людей. Участие партий рассматривается в контексте равного доступа к СМИ и гарантий их законного использования. В ходе избирательной кампании по выборам Президента Российской Федерации могут проводить предвыборную агитацию через средства массовой информации только два субъекта агитационной деятельности: зарегистрированный кандидат, избирательное объединение, зарегистрировавшее список кандидатов. Следует учитывать, что законодатель вместо понятия “средства массовой информации” использует термины: “организации, осуществляющие теле- и (или) радиовещание” и “редакции периодических печатных изданий”.

Обеспечение равных условий предполагает комплекс мер, направленных на организацию осуществления прав политических партий. Законодательно установлен перечень СМИ, которые обязаны обеспечить избирательным объединениям равные условия проведения агитации. Это – государственные и муниципальные организации телерадиовещания и редакции государственных и муниципальных периодических печатных изданий. К последним относятся организации телерадиовещания и периодические печатные издания:

1) учредителями (соучредителями) которых или учредителями (соучредителя-

ми) редакций которых на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов являются государственные органы и организации;

2) которым за год, предшествующий дню официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов, оказывалась государственная поддержка в форме субсидий и (или) субвенций на их функционирование за счет средств федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации;

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

Наличие хотя бы одного из трех отмеченных выше признаков достаточно для признания организации СМИ государственной. Государственные и муниципальные организации телерадиовещания и редакции государственных и муниципальных периодических печатных изданий обязаны обеспечить равные условия проведения предвыборной агитации зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, в том числе для представления избирателям предвыборных программ в порядке, установленном законодательством о выборах.

Эфирное время на каналах указанных организаций телерадиовещания и печатная площадь в указанных периодических печатных изданиях предоставляются зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям за плату, а в случаях и порядке, предусмотренных Федеральным законом об основных гарантиях избирательных прав, иным законом, также бесплатно (бесплатное эфирное время, бесплатная печатная площадь).

Зарегистрированные кандидаты, избирательные объединения не вправе использовать предоставленные им бесплатное эфирное время, бесплатную печатную площадь для проведения предвыборной агитации за других зарегистрированных кандидатов, за другие избирательные объединения. В то же время зарегистрированный кандидат, выдвинутый избирательным объединением, вправе использовать предоставленные ему эфирное время, печатную площадь для проведения на тех же выборах предвыборной агитации за выдвинувшее его избирательное объединение, а также за других кандидатов, выдвинутых своим избирательным объединением. Избирательное объединение, выдвинувшее кандидатов, список кандидатов, вправе использовать предоставленные ему эфирное время, печатную площадь для проведения на тех же выборах предвыборной агитации персонально за любого выдвинутого им кандидата.

В случае одновременного проведения на одной и той же территории нескольких избирательных кампаний и совпадения на указанных кампаниях периодов проведения агитации на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях общий объем бесплатного эфирного времени и бесплатной печатной площади не увеличивается без согласия на то организа-

ции телерадиовещания, редакции периодического печатного издания.

Эфирное время, печатную площадь в соответствующих средствах массовой информации зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям вправе предоставить негосударственные организации телерадиовещания и редакции негосударственных периодических печатных изданий, осуществляющие выпуск средств массовой информации, зарегистрированных не менее чем за один год до начала избирательной кампании. Вместе с тем годичный ограничитель не распространяется на редакции зарегистрированных негосударственных периодических печатных изданий, учрежденных избирательными объединениями (в том числе их структурными подразделениями, например, региональными и местными отделениями политических партий). Иные негосударственные организации телерадиовещания и редакции негосударственных периодических печатных изданий не вправе предоставлять зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям эфирное время, печатную площадь.

Условия оплаты эфирного времени, печатной площади, предоставляемых негосударственными организациями телерадиовещания и редакциями негосударственных периодических печатных изданий, должны быть едины для всех зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений. Это требование не распространяется на редакции негосударственных периодических печатных изданий, учрежденные кандидатами, избирательными объединениями.

При проведении выборов сведения о размере (в валюте Российской Федерации) и других условиях оплаты эфирного времени, печатной площади должны быть опубликованы соответствующей организацией телерадиовещания, редакцией периодического печатного издания не позднее чем через 30 дней со дня официального опубликования (публикации) решения о назначении (проведении) выборов и в этот же срок представлены в избирательную комиссию, организующую выборы, либо нижестоящую избирательную комиссию, указанную в законе, вместе с уведомлением о готовности предоставить эфирное время, печатную площадь для проведения предвыборной агитации.

Негосударственные организации телерадиовещания и редакции негосударственных периодических печатных изданий, редакции государственных периодических печатных изданий, выходящих реже чем один раз в неделю, специализированные организации телерадиовещания и редакции специализированных периодических печатных изданий (культурно-просветительских, детских, технических, научных и других), а при выборах в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, также муниципальные организации телерадиовещания и редакции муниципальных периодических печатных изданий вправе отказаться от предоставления эфирного времени, печатной площади для проведения предвыборной агитации. Таким отказом считается непредставление в соответствующую комиссию

уведомления, в установленные законом сроки.

Бесплатное и платное предоставление эфирного времени на каналах организаций телерадиовещания и печатной площади в периодических печатных изданиях для проведения предвыборной агитации производится в соответствии с договором, заключенным в письменной форме между организацией телерадиовещания, редакцией периодического печатного издания и кандидатом, избирательным объединением до предоставления эфирного времени, печатной площади.

В случае одновременного проведения на одной и той же территории нескольких избирательных кампаний и совпадения на указанных кампаниях периодов проведения агитации на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях зарегистрированный кандидат, выдвинутый одновременно в нескольких избирательных округах на разных выборах, вправе получить бесплатное эфирное время и бесплатную печатную площадь в государственных и муниципальных организациях телерадиовещания и периодических печатных изданиях в объеме, не превышающем объем, который должен быть предоставлен ему на выборах более высокого уровня.

Условия проведения предвыборной агитации на телевидении и радио. Бесплатное эфирное время на каналах государственных и муниципальных организаций телерадиовещания предоставляется зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям на равных условиях (продолжительность предоставленного эфирного времени, время выхода в эфир и другие условия).

Общероссийские и региональные государственные организации телерадиовещания обязаны предоставлять бесплатное эфирное время зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям для проведения предвыборной агитации на выборах в федеральные органы государственной власти.

Региональные государственные организации телерадиовещания обязаны предоставлять бесплатное эфирное время зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям для проведения предвыборной агитации на выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Муниципальные организации телерадиовещания обязаны предоставлять бесплатное эфирное время зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям для проведения предвыборной агитации на выборах в органы местного самоуправления.

Вместе с тем Федеральный закон “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” в части 2 статьи 57 определяет запрет на предоставление бесплатного эфирного времени политическим партиям, имеющим на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов депутатов Государственной Думы задолженность перед государственными организациями телерадиовещания и редакциями госу-

дарственных периодических печатных изданий, либо являющимися правопреемницами партий или иных общественных объединений, имеющих такую задолженность.

Предоставляемое бесплатное эфирное время должно приходиться на определяемый соответствующей организацией телерадиовещания период, когда теле- и радиопередачи собирают наибольшую аудиторию. В ходе выборов в законодательные органы власти субъектов Федерации возникала проблема с надлежащей реализацией организациями телерадиовещания требования избирательного законодательства о предоставлении для проведения предвыборной агитации бесплатного эфирного времени в тот период, когда теле- и радиопередачи собирают наибольшую аудиторию. Между тем организации телерадиовещания предоставляли такое эфирное время для проведения предвыборной агитации, которое не собирает массовой аудитории. Например, в Еврейской автономной области ГТРК "Вира" предоставила бесплатное эфирное время для проведения предвыборной агитации утром в рабочие дни. В Республике Тыва ГТРК "Тыва" для размещения предвыборных агитационных материалов и проведения совместных агитационных мероприятий выделила временной интервал с 8.45 до 9.15, что явно не соответствует указанному выше требованию закона. При этом избирательные комиссии своевременно не предприняли мер по защите прав участников выборов и предвыборная агитация в телеэфире проводилась в неудобные для избирателей часы[1].

Политическим партиям необходимо быть более активными в отстаивании своих законных прав. Добиваться от общероссийских организаций телерадиовещания неукоснительного соблюдения требований избирательного законодательства относительно времени предоставления бесплатного эфира.

Как правило, бесплатное эфирное время распределяется в результате жеребьевки, проводимой между субъектами агитационного процесса. При этом эфирное время распределяется как для проведения совместных агитационных мероприятий, так и для распространения агитационных материалов (видео-, аудиороликов, индивидуальных выступлений).

Общий объем бесплатного эфирного времени, которое каждая из общероссийских государственных организаций телерадиовещания предоставляет для проведения предвыборной агитации должен составлять на каждом из каналов не менее 60 минут по рабочим дням. Общий объем бесплатного эфирного времени, которое каждая из региональных государственных или муниципальных

---

[1] *См.: Доклад о некоторых проблемах правоприменительной практики обеспечения участия политических партий в выборах депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, состоявшихся 8 октября 2006 г.*

организаций телерадиовещания предоставляет для проведения предвыборной агитации должен составлять на каждом из каналов не менее 30 минут по рабочим дням, а если общее время вещания организации телерадиовещания составляет менее двух часов в день, – не менее одной четверти общего времени вещания. Если в результате предоставления бесплатного эфирного времени на каждого зарегистрированного кандидата, каждое избирательное объединение, выдвинувшие зарегистрированный список кандидатов придется более 60 минут бесплатного эфирного времени, общий объем бесплатного эфирного времени, которое каждая из организаций телерадиовещания предоставляет для проведения агитации, сокращается и должен составлять 60 минут, умноженных соответственно на количество зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, выдвинувших зарегистрированные списки кандидатов.

Не менее половины общего объема бесплатного эфирного времени должно быть предоставлено зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям для совместного проведения дискуссий, “круглых столов”, иных совместных агитационных мероприятий. Если на каждого зарегистрированного кандидата из общего объема бесплатного эфирного времени приходится менее пяти минут бесплатного эфирного времени, данное правило не применяется. В совместных агитационных мероприятиях на каналах организаций телерадиовещания зарегистрированные кандидаты (в том числе из списка кандидатов) могут участвовать только лично, а представители зарегистрированного кандидата для участия в таких совместных агитационных мероприятиях не допускаются, за исключением случаев, установленных законом для совместного проведения дискуссий, “круглых столов”, иных аналогичных совместных агитационных мероприятий.

Зарегистрированный кандидат, избирательное объединение вправе отказаться от участия в совместном агитационном мероприятии. При этом эфирное время, отведенное для проведения совместного агитационного мероприятия, в том числе в случае, если в указанном мероприятии может принять участие только один участник, не уменьшается, за исключением случаев, предусмотренных законом. Отказ от участия в совместном агитационном мероприятии не влечет за собой увеличение бесплатного эфирного времени, предоставляемого зарегистрированному кандидату, избирательному объединению, инициативной группе по проведению референдума, отказавшимся участвовать в указанном мероприятии, за исключением случаев, предусмотренных законом.

Оставшаяся часть общего объема бесплатного эфирного времени (при ее наличии) предоставляется государственными и муниципальными организациями телерадиовещания зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям для размещения агитационных материалов.

Государственные и муниципальные организации телерадиовещания обяза-

ны резервировать эфирное время для проведения предвыборной агитации за плату. Размер и условия оплаты должны быть едиными для всех зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, выдвинувших зарегистрированные списки кандидатов. Общий объем резервируемого эфирного времени должен быть равен установленному общему объему бесплатного эфирного времени или превышать его, но не более чем в два раза. Зарегистрированный кандидат, указанное избирательное объединение вправе за соответствующую плату получить время из общего объема зарезервированного эфирного времени в пределах доли, полученной в результате деления этого объема на число соответственно зарегистрированных кандидатов, указанных избирательных объединений.

Законом может быть предусмотрено предоставление бесплатного и платного эфирного времени на равных условиях избирательным объединениям, выдвинувшим зарегистрированных кандидатов.

Кандидат, избирательное объединение вправе отказаться от участия в совместном агитационном мероприятии. При этом объем эфирного времени, отведенного для проведения совместного агитационного мероприятия, не уменьшается, за исключением случая, когда в результате отказа от участия в совместном агитационном мероприятии может принять участие только один участник. Такому участнику по его желанию предоставляется бесплатное эфирное время в пределах доли, полученной в результате деления объема эфирного времени, предоставляемого для проведения совместного агитационного мероприятия, на общее число предполагавшихся участников указанного агитационного мероприятия. Отказ от участия в совместном агитационном мероприятии не влечет за собой увеличение объема бесплатного эфирного времени, предоставляемого отказавшимся от участия в совместном агитационном мероприятии зарегистрированному кандидату, избирательному объединению, за исключением случаев, предусмотренных законом.

Государственные и муниципальные организации телерадиовещания обязаны резервировать эфирное время для проведения предвыборной агитации за плату. Размер и условия оплаты должны быть едиными для всех зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, выдвинувших зарегистрированные списки кандидатов. Общий объем резервируемого эфирного времени должен быть равен установленному общему объему бесплатного эфирного времени или превышать его, но не более чем в два раза. Зарегистрированный кандидат, указанное избирательное объединение вправе за соответствующую плату получить время из общего объема зарезервированного эфирного времени в пределах доли, полученной в результате деления этого объема на число соответственно зарегистрированных кандидатов, указанных избирательных объединений.

Законом может быть предусмотрено предоставление дополнительного бес-

платного и платного эфирного времени на равных условиях избирательным объединениям, выдвинувшим зарегистрированных кандидатов.

Негосударственные организации телерадиовещания, своевременно опубликовавшие сведения о размере (в валюте Российской Федерации) и других условиях оплаты эфирного времени, печатной площади и уведомление о готовности предоставить их для проведения предвыборной агитации, обязаны предоставлять эфирное время зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, выдвинувшим зарегистрированные списки кандидатов на равных условиях (в том числе по времени выхода в эфир).

Запрещается перекрывать передачу агитационных материалов на каналах организаций телерадиовещания трансляцией иных теле- и радиопрограмм, иных агитационных материалов.

Иные условия и порядок проведения предвыборной агитации на телевидении и радио регулируются законом. Среди последних изменений, внесенных в законодательство о выборах, необходимо отметить следующее требование.

Зарегистрированный кандидат, избирательное объединение не вправе использовать эфирное время на каналах организаций, осуществляющих телевещание, предоставленное им для размещения агитационных материалов, в целях:

а) распространения призывов голосовать против кандидата, кандидатов, списка кандидатов, списков кандидатов;

б) описания возможных негативных последствий в случае, если тот или иной кандидат будет избран, тот или иной список кандидатов будет допущен к распределению депутатских мандатов;

в) распространения информации, в которой явно преобладают сведения о каком-либо кандидате (каких-либо кандидатах), избирательном объединении в сочетании с негативными комментариями;

г) распространения информации, способствующей созданию отрицательного отношения избирателей к кандидату, избирательному объединению, выдвинувшему кандидата, список кандидатов.

Агитация на каналах телерадиовещания является наиболее эффективной. Агитация на радио создает возможности для выборочного обращения к группам избирателей, она более доступна, так как радиоточки есть в каждом доме. При этом обращение на радио целесообразно сопровождать запоминающимся звуковым сигналом, мелодией. Реклама на радио дает возможность для маневра в продолжительности роликов. Если цель рекламы заставить избирателей запомнить название избирательного объединения, лидеров, то достаточно 10–20 секундного ролика. Если необходимо изложить позицию, то нужны 5–10 минутные ролики. Однако следует учитывать, что, слушая радио, люди занимаются другими делами. Их внимание, как правило, рассеяно. Поэтому самой популярной является агитация на телевидении. Это связано прежде всего с тем, что из-

биратели имеют возможность не только слушать, но и видеть. Даже мало известная партия, благодаря телерекламе может в кратчайшие сроки стать узнаваемой. Кроме того, выход на телевидение дает возможность охватить большую аудиторию. Но этот вид рекламы является дорогостоящим и не каждой партии может быть доступен. Учитывая достоинства и недостатки каждого вида агитации, важно их разумное сочетание в ходе избирательной кампании.

Условия проведения предвыборной агитации в периодических печатных изданиях. Одним из важнейших направлений предвыборной кампании является агитация на страницах газет и журналов Она имеет ряд преимуществ по сравнению с другими формами агитации. Это – возможность планирования и контроля, определения точной даты выпуска, возможность внесения изменений в содержание и объем. Однако прежде чем размещать агитационные материалы необходимо выяснить рейтинг печатных средств массовой информации. Выявить наиболее популярные, читаемые газеты и журналы. Следует учитывать, что сегодня в связи с ростом цен резко снизилась подписка на газеты и журналы, что большая часть избирателей находится вне зоны влияния печатной прессы. Недоступность ряда центральных изданий стимулирует внимание к местным газетам в городах и районах. Следует обратить внимание на многотиражки на предприятиях и учреждениях, на издания, предназначенные для определенных религиозных, этнических, профессиональных групп. Агитация в печатных изданиях имеет и свои трудности, связанные с тем, что она редко бывает ориентированной на конкретные группы избирателей, поддержкой которых партия хотела бы заручиться.

Редакции государственных и муниципальных периодических печатных изданий, распространяемых на территории, на которой проводятся выборы, и выходящих не реже одного раза в неделю, обязаны выделять печатные площади для агитационных материалов, предоставляемых зарегистрированными кандидатами, избирательными объединениями.

Общий минимальный объем таких площадей, возможность предоставления печатной площади бесплатно, соотношение частей печатных площадей, предоставляемых редакциями периодических печатных изданий бесплатно и за плату, устанавливаются законом.

Редакции государственных и муниципальных периодических печатных изданий, выходящих не реже одного раза в неделю, обязаны резервировать печатную площадь для проведения предвыборной агитации за плату. Размер и условия оплаты должны быть едиными для всех кандидатов, избирательных объединений. Общий объем резервируемой печатной площади устанавливается законом. Зарегистрированный кандидат, избирательное объединение, выдвинувшие зарегистрированные списки кандидатов, вправе за соответствующую плату получить из общего объема зарезервированной печатной площади печатную площадь в пределах доли, полученной в результате деления этого объема на число

зарегистрированных кандидатов, указанных избирательных объединений.

Законом может быть предусмотрено предоставление платной и бесплатной печатной площади избирательным объединениям, выдвинувшим зарегистрированных кандидатов.

Редакции негосударственных периодических печатных изданий, выполнившие условия о публикации расценок за размещение агитационных материалов, вправе отказать в предоставлении печатной площади для проведения предвыборной агитации.

Публикация агитационных материалов не должна сопровождаться редакционными комментариями в какой бы то ни было форме, а также заголовками и иллюстрациями, не согласованными с соответствующим кандидатом, избирательным объединением.

Во всех агитационных материалах, размещаемых в периодических печатных изданиях, должна помещаться информация о том, за счет средств избирательного фонда какого кандидата, избирательного объединения была произведена оплата соответствующей публикации. Если агитационные материалы были опубликованы бесплатно, информация об этом должна содержаться в публикации с указанием на то, кто разместил эту публикацию. Ответственность за выполнение данного требования несет редакция периодического печатного издания.

Редакции периодических печатных изданий, публикующих агитационные материалы, за исключением учрежденных кандидатами, избирательными объединениями, не вправе отдавать предпочтение какому-либо кандидату, избирательному объединению путем изменения тиража и периодичности выхода периодических печатных изданий.

Иные условия и порядок проведения предвыборной агитации в периодических печатных изданиях регулируются законом.

Условия проведения предвыборной агитации посредством агитационных публичных мероприятий. Государственные органы, органы местного самоуправления обязаны оказывать содействие зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям в организации и проведении агитационных публичных мероприятий. Термин “агитационные публичные мероприятия” в избирательном законодательстве появился лишь в 2005 году, заменив термин “массовые мероприятия”. Связано это с тем, что порядок проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований, в том числе в целях предвыборной агитации определен Федеральным законом от 15 апреля 2004 года “О собраниях, демонстрациях, шествиях, митингах и пикетированиях”. Соответственно уведомления организаторов митингов, демонстраций, шествий и пикетирований подаются и рассматриваются в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. Избирательное же законодательство определяет лишь особенности проведения агитационных публичных мероприятий в фор-

ме собраний.

По заявке зарегистрированного кандидата, избирательного объединения, помещение, пригодное для проведения агитационных публичных мероприятий в форме собраний и находящееся в государственной или муниципальной собственности, безвозмездно предоставляется собственником, владельцем на установленное комиссией, на которую законом возложена эта обязанность, время зарегистрированным кандидатам, их доверенным лицам, представителям избирательных объединений для проведения встреч с избирателями. При этом комиссии обязаны обеспечить равные условия для зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений при проведении массовых мероприятий.

Если указанное помещение, а равно помещение, находящееся в собственности организации, имеющей государственную и (или) муниципальную долю в своем уставном (складочном) капитале, превышающую 30 процентов на день официального опубликования (публикации) решения о назначении (проведении) выборов было предоставлено для проведения предвыборных массовых мероприятий одному из указанных лиц, собственник, владелец помещения не вправе отказать другому лицу из указанных лиц в предоставлении помещения на таких же условиях в иное время в течение агитационного периода.

Кандидаты, избирательные объединения вправе на основе договора арендовать здания и помещения, принадлежащие гражданам и организациям независимо от формы собственности, для проведения агитационных публичных мероприятий.

Предвыборная агитация и публичные выступления зарегистрированных кандидатов на мероприятии, финансируемом, организуемом или проводимом для населения органами государственной власти, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными предприятиями и учреждениями допускаются только в случае, если об этом мероприятии были извещены все зарегистрированные кандидаты по данному избирательному округу и им была предоставлена возможность выступить на этом мероприятии.

Предвыборная агитация в расположении воинских частей, военных организаций и учреждений запрещается, за исключением случая, когда единственное здание, помещение, пригодное для проведения агитационного публичного мероприятия в форме собрания находится в расположении воинской части. Такое здание, помещение выделяется для проведения агитационных мероприятий командиром воинской части по запросу соответствующей комиссии. Встречи зарегистрированных кандидатов, их доверенных лиц, представителей избирательных объединений с избирателями из числа военнослужащих обеспечивает командир воинской части совместно с соответствующей комиссией с обязательным оповещением о времени и месте встречи не позднее чем за три дня до ее проведения всех зарегистрированных кандидатов либо их доверенных лиц.

Обеспечение безопасности при проведении предвыборной агитации посред-

ством публичных агитационных мероприятий осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Условия выпуска и распространения печатных, аудиовизуальных и иных агитационных материалов. Кандидаты, избирательные объединения вправе беспрепятственно распространять печатные, а равно аудиовизуальные и иные агитационные материалы в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. Данный порядок включает вопросы правового регулирования: а) изготовления печатных агитационных материалов; б) размещения и распространения аудиовизуальных материалов.

Наиболее существенные ограничения и специальные требования, предъявляемые законодательством, связаны с местом изготовления материалов, кругом лиц, имеющих право их изготовления, а также наличием обязательных реквизитов, указывающих на агитационный характер материалов, их заказчика и изготовителя.

Первым этапом является подготовка агитационных материалов. Политическая партия может подготовить их своими силами или привлечь для этой цели третьих лиц (как граждан, так и юридических лиц). При подготовке наглядной агитации необходимо учесть: стоимость ее изготовления, тематику, основные идеи, размеры и качество, место размещения, интенсивность раздачи. Она должна помочь, во-первых, очень быстро создать представление о партии, во-вторых, добиться узнаваемости и популярности партии. Она также важна для поддержания духа и энтузиазма сторонников кандидата.

По закону все агитационные материалы должны изготавливаться на территории Российской Федерации. Соответственно, политические партии, их структурные подразделения не вправе пользоваться услугами издательств и полиграфических предприятий, производственные мощности которых расположены за пределами территории страны. Этот запрет действует в отношении филиалов и представительств российских юридических лиц. Запрет на изготовление агитационных материалов за пределами Российской Федерации имеет абсолютный характер и затрагивает все стадии технологического цикла (включая разработку оригинал-макета, аудио- и видеозаписи, подготовку материалов к тиражированию). Политически такой запрет обусловлен необходимостью исключить возможность влияния иностранного элемента на агитационную деятельность, а также обеспечить прозрачность финансирования расходов на изготовление агитационных материалов. А поскольку иностранные граждане, лица без гражданства (за исключением случая, когда последним предоставлено избирательное право на выборах в органы местного самоуправления), а также иностранные организации не вправе осуществлять деятельность, способствующую либо препятствующую выдвижению кандидатов, списков кандидатов, избранию зарегистрированных кандидатов, достижению определенного

результата на выборах, их участие в изготовлении и размещении агитационных печатных и аудиовизуальных материалов недопустимо, даже если индивидуальные предприниматели – неграждане и структурные подразделения иностранных организаций зарегистрированы в качестве таковых по законодательству Российской Федерации.

Организации, индивидуальные предприниматели, выполняющие работы или оказывающие услуги по изготовлению печатных агитационных материалов, обязаны обеспечить зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, зарегистрировавшим списки кандидатов, равные условия оплаты изготовления этих материалов. Сведения о размере (в валюте Российской Федерации) и других условиях оплаты работ или услуг указанных организаций, индивидуальных предпринимателей по изготовлению печатных агитационных материалов должны быть опубликованы соответствующей организацией, соответствующим индивидуальным предпринимателем не позднее чем через 30 дней со дня официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов и в тот же срок представлены в избирательную комиссию. Организация, индивидуальный предприниматель, не выполнившие данных требований, не вправе выполнять работы или оказывать услуги по изготовлению печатных агитационных материалов. Таким образом, изготовление на договорной основе агитационных материалов как завершенных печатных и аудиовизуальных продуктов возможно только в агитационный период, хотя творческий поиск, концептуальная и дизайнерская разработка последних, безусловно, может проводиться и ранее.

Формально данные требования не содержат исключений и для издательств и полиграфических предприятий, учрежденных политическими партиями в соответствии с подпунктом “е” пункта 1 статьи 26 Федерального закона “О политических партиях”. Однако представляется в данном случае возможным применить аналогию правовых норм, устанавливающих изъятие из требований по соблюдению равенства условий оплаты изготовления агитационных материалов для периодических печатных изданий, учрежденных политическими партиями.

Все печатные и аудиовизуальные агитационные материалы должны содержать наименование, юридический адрес и идентификационный номер налогоплательщика организации (фамилию, имя, отчество лица и наименование субъекта Российской Федерации, района, города, иного населенного пункта, где находится место его жительства), изготовившей (изготовившего) данные материалы, наименование организации (фамилию, имя, отчество лица), заказавшей (заказавшего) их, а также информацию о тираже и дате выпуска этих материалов и указание об оплате их изготовления из средств соответствующего избирательного фонда.

Экземпляры печатных агитационных материалов или их копии, экземпляры

аудиовизуальных агитационных материалов, фотографии иных агитационных материалов до начала их распространения должны быть представлены кандидатом, избирательным объединением в соответствующую избирательную комиссию. Вместе с указанными материалами должны быть также представлены сведения о месте нахождения (об адресе места жительства) организации (лица), изготовившей и заказавшей (изготовившего и заказавшего) эти материалы. Агитационные материалы не могут содержать коммерческую рекламу.

Органы местного самоуправления по предложению соответствующей комиссии обязаны выделить специальные места для размещения печатных агитационных материалов на территории каждого избирательного участка. Такие места должны быть удобны для посещения избирателями и располагаться таким образом, чтобы избиратели могли ознакомиться с размещенной там информацией. Площадь выделенных мест должна быть равной для всех кандидатов и избирательных объединений и достаточной для размещения на них информационных материалов комиссий и агитационных материалов зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений. Перечень указанных мест доводится комиссиями, по предложениям которых выделены эти места, до сведения кандидатов, избирательных объединений.

За исключением вышеупомянутых специально отведенных мест печатные агитационные материалы могут вывешиваться (расклеиваться, размещаться) в помещениях, на зданиях, сооружениях и иных объектах только с согласия и на условиях собственников, владельцев указанных объектов. Размещение агитационных материалов на объекте, находящемся в государственной или муниципальной собственности либо в собственности организации, имеющей на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов в своем уставном (складочном) капитале долю (вклад) Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и (или) муниципальных образований, превышающую (превышающий) 30 процентов, осуществляется на равных условиях для всех кандидатов и избирательных объединений. При этом за размещение агитационных материалов на объекте, находящемся в государственной или муниципальной собственности, плата не взимается.

Организации, оказывающие рекламные услуги, обязаны обеспечить кандидатам, избирательным объединениям равные условия для размещения агитационных материалов.

Запрещается вывешивать (расклеивать, размещать) печатные агитационные материалы на памятниках, обелисках, зданиях, сооружениях и в помещениях, имеющих историческую, культурную или архитектурную ценность, а также в зданиях и помещениях комиссий, в помещениях для голосования и на расстоянии менее 50 метров от входа в них.

Недопустимость злоупотребления правом на проведение предвыборной

агитации. При проведении предвыборной агитации не допускается злоупотребление свободой массовой информации.

Предвыборные программы кандидатов, избирательных объединений, иные агитационные материалы (в том числе размещаемые в информационно-телекоммуникационных сетях общего пользования, включая Интернет), выступления кандидатов и их доверенных лиц, представителей и доверенных лиц избирательных объединений, представителей инициативной группы по проведению референдума и иных групп участников референдума, граждан на публичных мероприятиях, в средствах массовой информации (в том числе размещаемые в информационно-телекоммуникационных сетях общего пользования, включая Интернет) не должны содержать призывы к совершению деяний, определяемых в статье 1 Федерального закона от 25 июля 2002 года № 114-ФЗ "О противодействии экстремистской деятельности" (далее – Федеральный закон "О противодействии экстремистской деятельности") как экстремистская деятельность, либо иным способом побуждать к таким деяниям, а также обосновывать или оправдывать экстремизм. Запрещается агитация, возбуждающая социальную, расовую, национальную или религиозную рознь, унижающая национальное достоинство, пропагандирующая исключительность, превосходство либо неполноценность граждан по признаку их отношения к религии, социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности, а также агитация, при проведении которой осуществляются пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики либо атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени их смешения. Не может рассматриваться как разжигание социальной розни агитация, направленная на защиту идей социальной справедливости.

Среди последних нововведений – ужесточение мер к кандидатам и партиям за экстремистские высказывания и действия.

По результатам исследования ВЦИОМ в июне – августе 2006 года (общероссийская выборка, 1600 человек более чем в 150 населенных пунктах в 46 субъектах) это требование вызывает положительную реакцию большинства опрошенных (75% – поддерживают , 11% – нет).

Правда, на вопрос, какую деятельность можно считать экстремистской, каждый второй (50%) затрудняется ответить. Остальные к экстремизму относят прежде всего поддержку идей национализма, фашизма, идеи "Россия для русских" (17%), а также бандитизм, террор, вооруженную борьбу (15%), а еще 12% полагают, что экстремизмом можно считать любые агрессивные действия, вандализм, беспорядки, драки. Большинство россиян за жесткие меры в отношении политических партий и кандидатов, допускающих экстремистские действия и высказывания.

В соответствии с требованиями Федерального закона “О противодействии экстремистской деятельности” экстремистской деятельностью является:

насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации;
публичное оправдание терроризма и иная террористическая деятельность;
возбуждение социальной, расовой, национальной или религиозной розни;
пропаганда исключительности, превосходства либо неполноценности человека по признаку его социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности или отношения к религии;
нарушение прав, свобод и законных интересов человека и гражданина в зависимости от его социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности или отношения к религии;
воспрепятствование осуществлению гражданами их избирательных прав и права на участие в референдуме или нарушение тайны голосования, соединенные с насилием либо угрозой его применения;
воспрепятствование законной деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, избирательных комиссий, общественных и религиозных объединений или иных организаций, соединенное с насилием либо угрозой его применения;
совершение преступлений по мотивам, указанным в пункте “е” части первой статьи 63 Уголовного кодекса Российской Федерации[1];
пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики либо атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени смешения;
публичные призывы к осуществлению указанных деяний либо массовое распространение заведомо экстремистских материалов, а равно их изготовление или хранение в целях массового распространения;
публичное заведомо ложное обвинение лица, замещающего государственную должность Российской Федерации или государственную должность субъекта Российской Федерации, в совершении им в период исполнения своих должностных обязанностей деяний, указанных в настоящей статье и являющихся преступлением;
организация и подготовка указанных деяний, а также подстрекательство к их осуществлению;
финансирование указанных деяний либо иное содействие в их организации, подготовке и осуществлении, в том числе путем предоставления

---

[1] Совершение преступления по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы.

учебной, полиграфической и материально-технической базы, телефонной и иных видов связи или оказания информационных услуг;

В ходе мартовских выборов 2006 года заслуживает внимания ситуация с региональным отделением политической партии “Народная партия Российской Федерации” в Калининградской области (КРО ПП “Народная партия Российской Федерации”). Решением Калининградского областного суда от 27 февраля 2006 года была отменена регистрация общерегионального списка кандидатов в депутаты Калининградской областной Думы, выдвинутого этим избирательным объединением. Определением Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 9 марта 2006 года это решение было оставлено без изменений.

Одним из оснований отмены регистрации списка кандидатов КРО ПП “Народная партия Российской Федерации” послужило установление фактов разжигания социальной ненависти и вражды в отношении социальной группы.

Из решения суда видно, что по заказу КРО ПП “Народная партия” за счет средств его избирательного фонда 9 февраля 2006 года тиражом 180 тысяч экземпляров был изготовлен агитационный печатный материал – двусторонняя листовка формата А4 под названием “Налеты, обыски, погромы, грабежи”, содержащая словесные конструкции с включением слов и словосочетаний “налеты”, “погромы”, “грабежи”, “преследования”, “произвол”, “карательные действия”, “незаконный захват”, “милицейский налет”, “устрашающая милицейская акция”, “силовая устрашающая операция”, “массовый разгул милицейского произвола”, “милиционеры измывались над участниками мирного шествия” и другие.

Суд, приняв во внимание заключение специалистов (лингвиста, филолога, конфликтолога), пришел к выводу, что в листовке содержится информация, которая в ее совокупности расценивается как возбуждающая социальную ненависть и вражду в отношении социальной группы по профессиональному признаку (сотрудников правоохранительных органов Калининградской области)[1].

При проведении предвыборной агитации запрещается агитация, нарушающая законодательство Российской Федерации об интеллектуальной собственности.

6 марта 2006 года Верховный Суд Республики Алтай рассмотрел дело по заявлению избирательного объединения “Российская экологическая партия “Зеленые” об отмене регистрации списка кандидатов в депутаты Государственного

---

[1] *См.: Участие политических партий в выборах депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, организация и ведение работы, связанной с представлением политическими партиями, их региональными отделениями и иными структурными подразделениями финансовой отчетности избирательным комиссиям. Материалы совещания с представителями политических партий (Москва, 8 июня 2006 года). М., 2006. С. 21.*

Собрания – Эл Курултай Республики Алтай четвертого созыва, выдвинутого избирательным объединением “Партия “РОДИНА”. В обоснование своих требований заявители привели тот факт, что указанное избирательное объединение в качестве агитационного материала использовала видеоролик продолжительностью 30 секунд, содержащий фрагмент песни “С чего начинается Родина”. Данный ролик транслировался несколько раз в течение двух дней в феврале 2006 года, он содержит призыв голосовать за партию “РОДИНА”, при этом у избирательного объединения отсутствует договор с правообладателем на использование музыки из песни. По мнению заявителей, в данном случае нарушение избирательным объединением права интеллектуальной собственности является основанием для отмены регистрации выдвинутого им списка кандидатов.

Однако суд не согласился с мнением заявителей, отметив, что нарушение прав на интеллектуальную собственность в данном конкретном случае не может служить основанием для отмены регистрации в связи с малозначительностью допущенных нарушений при проведении агитации. Более того, суд указал, что использованный в видеоролике фрагмент музыки из песни “С чего начинается Родина” звучал трижды в течение 6 секунд, что суд расценил как незначительное в плане использования эфирного времени в сравнении со всем временем агитации, а также в объеме использования фрагмента музыки в сравнении со всем музыкальным произведением. При рассмотрении дела суд допросил специалистов в области музыки, которые пояснили, что лицу, не обладающему музыкальными познаниями и достаточным музыкальным слухом, сложно определить, какая прозвучала музыка и отождествить ее с музыкой песни “С чего начинается Родина”.

При рассмотрении кассационной жалобы Верховный Суд Российской Федерации признал выводы суда первой инстанции необоснованными и определением от 14 марта 2006 года решение суда первой инстанции отменил и производство по делу прекратил в связи с истечением срока для отмены регистрации, предусмотренного пунктом 5 статьи 78 Федерального закона и частью 9 статьи 260 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации. При этом суд подчеркнул, что установленное нарушение права интеллектуальной собственности являлось достаточным основанием для отмены регистрации списка кандидатов независимо от времени воспроизведения фрагмента песни[1].

В период же избирательных кампаний 8 октября 2006 года вопросы использования объектов интеллектуальной собственности в агитации в большей степени касались агитационных материалов кандидатов в одномандатных округах. Так, причиной отмены регистрации кандидата в депутаты Законодательного Собрания Приморского края Н.В. Марковцева послужили факты использования объектов интел-

---

[1] *См.: Участие политических партий в выборах депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, ор-*

лектуальной собственности в агитационных материалах. В выпущенных им многотысячным тиражом плакатах были использованы изображения с плакатов Л.Ф. Голованова "Дойдем до Берлина!" 1944 года выпуска, И.М. Тоидзе "Я старик, вы меня понимаете..." 1947 года и Д.С. Мора (Орлова) "Ты записался добровольцем?" 1920 года. Верховный Суд Российской Федерации согласился с позицией краевого суда.

Поскольку судебная практика данной категории дел только начинает складываться, политическим партиям и выдвигаемым ими кандидатам следует быть очень внимательными при выборе тех или иных форм предвыборной агитации, тем более что суды особо отмечают: данная норма закона не ставит в зависимость совершение кандидатом при проведении агитации нарушений законодательства об интеллектуальной собственности от наступления каких-либо последствий, а также от малозначительности допущенных нарушений.

Кандидатам, избирательным объединениям, их доверенным лицам и уполномоченным представителям, а также иным лицам и организациям при проведении предвыборной агитации запрещается осуществлять подкуп избирателей. Подкуп избирателей – вручение им денежных средств, подарков и иных материальных ценностей, кроме как за выполнение организационной работы (за сбор подписей избирателей); производить их вознаграждение за организационную работу в зависимости от итогов голосования или обещание произвести такое вознаграждение; проведение льготной распродажи товаров, бесплатное распространение любых товаров, за исключением печатных материалов (в том числе иллюстрированных) и значков, специально изготовленных для избирательной кампании; предоставление услуг безвозмездно или на льготных условиях, а также воздействие на избирателей посредством обещаний передачи им денежных средств, ценных бумаг и других материальных благ (в том числе по итогам голосования), оказания услуг иначе, чем на основании принимаемых в соответствии с законодательством решений органов государственной власти, органов местного самоуправления.

Оплата рекламы коммерческой и иной не связанной с выборами деятельности кандидатов, избирательных объединений, их доверенных лиц и уполномоченных представителей, а также оплата рекламы с использованием фамилий или изображений указанных лиц, оплата рекламы организаций, учредителями, собственниками, владельцами и (или) членами органов управления которых являются указанные лица и организации, в период избирательной кампании осуществляется за счет средств соответствующего избирательного фонда. В день голосования и в день, предшествующий дню голосования, такая реклама не до-

---

ганизация и ведение работы, связанной с представлением политическими партиями, их региональными отделениями и иными структурными подразделениями финансовой отчетности избирательным комиссиям. Материалы совещания с представителями политических партий (Москва, 8 июня 2006 года). С. 20–21.

пускается. В период избирательной кампании также не допускается проведение лотерей и других основанных на риске игр, в которых выигрыш призов или участие в розыгрыше призов зависит от итогов голосования, результатов выборов либо которые иным образом связаны с выборами.

Агитационные материалы не могут содержать коммерческую рекламу. Коммерческую рекламу следует отличать от политической рекламы, т.е. при проведении выборов – предвыборной агитации и социальной, под которой понимается информация, распространенная любым способом, в любой форме и с использованием любых средств, адресованная неопределенному кругу лиц и направленная на достижение благотворительных и иных общественно полезных целей, а также обеспечение интересов государства.

Кандидаты, избирательные объединения, выдвинувшие кандидатов, списки кандидатов, их доверенные лица и уполномоченные представители, осуществившие соответствующее выдвижение или регистрацию, а также зарегистрированные после начала избирательной кампании организации, учредителями, собственниками, владельцами и (или) членами органов управления которых являются указанные лица и организации, в ходе избирательной кампании не вправе заниматься благотворительной деятельностью. Иные физические и юридические лица в период избирательной кампании не вправе заниматься благотворительной деятельностью по просьбе или по поручению либо от имени указанных кандидатов, избирательных объединений, их доверенных лиц и уполномоченных представителей, а также проводить одновременно с благотворительной деятельностью предвыборную агитацию. Указанным кандидатам, избирательным объединениям, их доверенным лицам и уполномоченным представителям запрещается обращаться к иным физическим и юридическим лицам с предложениями об оказании материальной и финансовой помощи или услуг избирателям и организациям, расположенным на территории избирательного округа.

Организации, осуществляющие выпуск средств массовой информации, обязаны отказаться от обнародования (опубликования) агитационных и информационных материалов (в том числе содержащих достоверную информацию), способных нанести ущерб чести, достоинству или деловой репутации кандидата, если не могут предоставить кандидату возможность бесплатно обнародовать (опубликовать) опровержение или иное разъяснение в защиту его чести, достоинства или деловой репутации до окончания агитационного периода. При предоставлении кандидату возможности бесплатно обнародовать (опубликовать) опровержение или иное разъяснение в защиту его чести, достоинства или деловой репутации эфирное время должно быть предоставлено в то же время суток, в которое была обнародована первоначальная информация, и его объем не должен быть меньше, чем объем эфирного времени, предоставленного для изложения первоначальной информации, но не менее двух минут, а при

предоставлении печатной площади опровержение или разъяснение должно быть набрано тем же шрифтом, помещено на том же месте полосы и в объеме, который должен быть не меньше, чем объем первоначального компрометирующего текста. Непредоставление кандидату такой возможности до окончания агитационного периода является основанием для привлечения этих организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, и их должностных лиц к ответственности, установленной законодательством Российской Федерации. Эти правила не распространяются на редакции негосударственных периодических печатных изданий, учрежденных кандидатами, избирательными объединениями.

Избирательные комиссии контролируют соблюдение установленного порядка проведения предвыборной агитации.

В случае нарушения организацией телерадиовещания, редакцией периодического печатного издания порядка проведения предвыборной агитации, установленного законом, соответствующая комиссия вправе обратиться в правоохранительные органы, суд, органы исполнительной власти, осуществляющие государственную политику в области средств массовой информации, с представлением о пресечении противоправной агитационной деятельности и привлечении организации телерадиовещания, редакции периодического печатного издания, их должностных лиц к ответственности, установленной законодательством Российской Федерации. Правоохранительные и иные органы обязаны принимать меры по пресечению противоправной агитационной деятельности, предотвращению изготовления подложных и незаконных предвыборных печатных, аудиовизуальных и иных агитационных материалов и их изъятию, устанавливать изготовителей указанных материалов и источник их оплаты, а также незамедлительно информировать соответствующую избирательную комиссию о выявленных фактах и принятых мерах.

Итоги прошедших выборов в законодательные (представительные) органы власти субъектов Российской Федерации выявили целый ряд проблем в правоприменительной практике партий, избирательных комиссий и судебных органов. Что касается мер, принимаемых для пресечения нарушений, то по имеющимся сведениям при проведении избирательных кампаний избирательными комиссиями составлено 32 протокола об административных правонарушениях. Все выявленные комиссиями нарушения касались вопросов предвыборной агитации. В результате рассмотрения протоколов большей частью к административной ответственности привлекались представители политических партий или средств массовой информации, допустивших нарушение порядка проведения агитации. Практически все протоколы составлены в связи с совершением правонарушения, предусмотренного статьей 5.12 КоАП (Изготовление, распространение или размещение агитационных материалов с нарушением требований законодательства о вы-

борах и референдумах).

Так, за распространение агитационных материалов без представления их экземпляра или фотографии в избирательную комиссию либо с нарушением требований закона к использованию в них изображений физического лица (часть 1 статьи 5.12 КоАП) были привлечены к ответственности и подвергнуты штрафу региональные отделения политических партий "Единая Россия" в Астраханской области, "Российская партия ЖИЗНИ" в Приморском крае, ЛДПР, "ЯБЛОКО", "Российская партия Пенсионеров" в Свердловской области, за размещение печатных агитационных материалов без разрешения собственника (часть 2 статьи 5.12 КоАП) составлены протоколы в отношении региональных отделений политических партий "КПРФ", "Российская партия ЖИЗНИ" в Новгородской области, подвергнуто штрафу региональное отделение политической партии "ЯБЛОКО" в Свердловской области, за привлечение к предвыборной агитации лиц, которые не достигли на день голосования возраста 18 лет (статья 5.11 КоАП) – региональное отделение политической партии "Свобода и народовластие" в Приморском крае, за незаконное использование денежных средств (статья 5.18 КоАП) – региональное отделение политической партии "ЯБЛОКО" в Свердловской области[1].

Как показывает анализ, самые острые конфликтные ситуации в избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы в 2003 году возникали по поводу проведения предвыборной агитации. Определенную роль в сокращении количество споров этой категории сыграло принятое в период избирательной кампании постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 октября 2003 года по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С.А. Бунтмана, К.А. Катаняна и К.С. Рожкова. В своем постановлении Конституционный Суд Российской Федерации указал, что противозаконной агитационной деятельностью для представителей организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, может признаваться только совершение ими предусмотренных в пункте 2 статьи 48 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" действий, преследующих специальную агитационную цель. Действия комиссий в части пресечения нарушений порядка проведения предвыборной агитации в большинстве случаев признавались судами обоснованными.

---

[1] *См:. Доклад о некоторых проблемах правоприменительной практики обеспечения участия политических партий в выборах депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, состоявшихся 8 октября 2006 года. С. 18–19.*

Глава 8
Финансирование политических партий на выборах

Финансирование политических партий в период избирательной кампании и между выборами. Сегодня для проведения успешной избирательной кампании партия должна обладать значительными финансовыми ресурсами, мобилизация которых для предвыборной агитации может создать ей достаточно существенные преимущества и оказать серьезное воздействие на волеизъявление избирателей.

Актуальной задачей государства является формирование более гибкой модели финансирования избирательных кампаний, а также налаживание правового механизма контроля за законностью финансовых операций, осуществляемых политическими партиями в период выборов.

В Федеральном законе "О политических партиях" в 10 раз увеличено финансирование со стороны государства партий, доказавших свою состоятельность на выборах в парламент России. При этом изменен порядок финансовой отчетности политических партий, который теперь предусматривает ежегодное представление в ЦИК России сводного финансового отчета о поступлении и расходовании средств в отчетном году. Кроме того, с целью оперативного контроля за финансовой деятельностью политических партий закреплена их обязанность ежеквартально представлять сведения о поступлении и расходовании средств в ЦИК России, а региональных отделений – в избирательную комиссию соответствующего субъекта Российской Федерации.

ЦИК России и избирательные комиссии субъектов Российской Федерации получают полномочия осуществлять проверку сведений о поступлении и расходовании средств политических партий, контроль за источниками и размерами имущества, получаемых партиями в виде вступительных и членских взносов, а также пожертвований от граждан и юридических лиц.

Цель этих изменений: обеспечить реальный контроль за порядком финансирования партий, сделать более прозрачной для общества их финансовую деятельность.

Порядок создания избирательных фондов. Кандидаты обязаны создавать собственные избирательные фонды для финансирования своей избирательной кампании в период после письменного уведомления соответствующей избирательной комиссии об их выдвижении (самовыдвижении) до их регистрации

этой избирательной комиссией. При проведении выборов в органы местного самоуправления создание кандидатом избирательного фонда необязательно при условии, что число избирателей в избирательном округе не превышает 5 тысяч и финансирование кандидатом своей избирательной кампании не производится. В этом случае кандидат уведомляет соответствующую избирательную комиссию об указанных обстоятельствах. Избирательные объединения, выдвинувшие списки кандидатов, для финансирования своей избирательной кампании обязаны создавать избирательные фонды после регистрации их уполномоченных представителей по финансовым вопросам соответствующими избирательными комиссиями. Кандидаты, баллотирующиеся только в составе списка кандидатов, выдвинутого избирательным объединением, не вправе создавать собственные избирательные фонды.

Законодательство предусматривает определенные отличия в порядке финансирования деятельности политических партий в период между выборами и в период проведения избирательных кампаний. Так денежные средства политических партий формируются из вступительных и членских взносов, если их уплата предусмотрена уставом политической партии; а также средств федерального бюджета (в случае их представления); пожертвований; поступлений от мероприятий, проводимых политической партией, ее региональными отделениями и иными структурными подразделениями, а также доходов от предпринимательской деятельности, поступлений от гражданско-правовых сделок, других не запрещенных законом поступлений. Федеральный закон “О политических партиях” определяет предельно допустимые размеры пожертвований от одного юридического или физического лица, а равно и общий предельный размер пожертвований политической партии в течение одного года. Однако общий размер денежных средств, которым располагает партия с учетом поступлений из иных разрешенных источников, не являющихся пожертвованиями (членские взносы, доходы от предпринимательской деятельности, гражданско-правовых сделок и т.д.), закон не ограничивает.

Средства же избирательного фонда – это собственные средства партии как избирательного объединения и добровольные пожертвования граждан и юридических лиц. Причем если средства, перечисляемые непосредственно политической партии в виде пожертвований и бюджетных ассигнований, являются собственностью партии, которыми партия вправе распорядиться по своему усмотрению для партийных нужд (как на предвыборные цели, так и на текущие расходы), то пожертвования в избирательные фонды партии как и избирательного объединения имеют иную правовую природу. Эти средства нельзя потратить на финансирование текущей деятельности по партстроительству, не связанной с выборами, они имеют строго целевое назначение. Более того, после дня голосования избирательные объединения обязаны возвратить средства, на-

ходящиеся на специальном избирательном счете жертвователям (гражданам и юридическим лицам) пропорционально вложенным средствам. Даже направляя средства из партийной кассы в избирательный фонд, политическая партия ограничена в возможностях.

В законодательстве четко определены источники финансирования избирательной кампании политической партии. Федеральное законодательство определяет возможные источники поступлений денежных средств в избирательные фонды кандидатов, устанавливает ограничения по источникам пожертвований. Оно также определяет предельные объемы общих расходов из средств избирательного фонда, пожертвований физических и юридических лиц и поступлений из собственных средств партии и на федеральных выборах.

Избирательные фонды политических партий,
предельные размеры поступлений и расходов финансовых средств
на выборах депутатов Государственной Думы

Избирательные фонды политических партий могут создаваться только за счет:

1) собственных средств политической партии, которые в совокупности не могут превышать 50 процентов от установленной законом предельной суммы всех расходов из средств избирательного фонда политической партии;

2) добровольных пожертвований граждан и юридических лиц в размере , не превышающем в совокупности для каждого гражданина, юридического лица соответственно 0,07 и 3,5 процента от установленной в соответствии с законом предельной суммы всех расходов из средств избирательного фонда политической партии;

Предельная сумма всех расходов из средств избирательного фонда политической партии не может превышать 400 млн. рублей. В указанную сумму не включаются расходы из средств избирательных фондов региональных отделений политической партии.

Избирательные фонды региональных отделений политических партий могут создаваться только за счет:

1) собственных средств политической партии (за исключением средств избирательного фонда политической партии), которые в совокупности не могут превышать 50 процентов от установленной законом предельной суммы всех расходов из средств избирательного фонда регионального отделения политической партии;

2) добровольных пожертвований граждан и юридических лиц в размере, не превышающем в совокупности для каждого гражданина, юридического лица со-

ответственно 5 и 50 процента от установленной в соответствии с законом предельной суммы всех расходов из средств избирательного фонда регионального отделения политической партии;

3) Предельная сумма всех расходов из средств избирательного фонда регионального отделения политической партии[1] не может превышать:

• 6 миллионов рублей на территории субъекта Российской Федерации, которому соответствует региональная группа кандидатов, зарегистрировано не более 100 тысяч избирателей (всего 4 субъекта);

• 10 миллионов рублей на территории субъекта Российской Федерации, которому соответствует региональная группа кандидатов, зарегистрировано свыше 100 тысяч, но не более 500 тысяч избирателей (всего 10 субъектов);

• 14 миллионов рублей на территории субъекта Российской Федерации, которому соответствует региональная группа кандидатов, зарегистрировано свыше 500 тысяч, но не более 1 миллиона избирателей (всего 20 субъектов);

• 20 миллионов рублей на территории субъекта Российской Федерации, которому соответствуют региональные группы кандидатов, зарегистрировано свыше 1 миллиона, но не более 3 миллионов избирателей (всего 33 субъекта);

• 30 миллионов рублей на территории субъекта Российской Федерации, которому соответствуют региональные группы кандидатов, зарегистрировано свыше 3 миллионов избирателей (всего 6 субъектов).

Что же касается региональных и местных выборов, то они определяются законодательством субъектов Российской Федерации, в котором воспроизводятся те же требования и ограничения по источникам финансирования предвыборной кампании, однако предельные размеры пожертвований, равно как способ определения пределов устанавливаются ими самостоятельно. Так, в большинстве субъектах Российской Федерации предельные размеры избирательных фондов определяются в абсолютных суммах. В республиках Башкортостан, Карелия, Татарстан, Удмуртия, Амурской, Белгородской, Ленинградской, Омской, Пензенской, Ростовской, Томской, Тюменской областях, Ненецком и Ямало-Ненецком автономных округах предельные размеры избирательных фондов кандидатов исчисляются в минимальных размерах оплаты труда. Оригинальный способ определения размеров избирательного фонда кандидатов и избирательных объединений установлен во Владимирской области – 1,5 процента прожиточного минимума в области, умноженного на количество избирателей в округе.

Стоит отметить, что предельно допустимые размеры расходов из средств избирательных фондов избирательных объединений также существенно варьируются в зависимости от требований регионального законодательства и могут составлять от нескольких сот тысяч до нескольких сотен миллионов рублей (100 миллионов в Москве и 600 миллионов рублей в Санкт-Петербурге). Соответственно, одна и та же партия, выдвигая списки кандидатов в различных реги-

онах, может выделить региональному отделению больше или меньше средств на обеспечение предвыборной кампании.

Размер финансовой поддержки партий собственной предвыборной кампании или предвыборных кампаний региональных и местных отделений в немалой степени определяется также предельными размерами, установленных для отдельных категорий поступлений. Хотя в большинстве регионов доля собственных средств избирательного объединения составляет (по аналогии с федеральными выборами) 50 процентов, ряд регионов предусмотрели свои особые правила. Например, в Санкт-Петербурге доля средств, перечисляемых избирательным объединением, составляет около 25 процентов, в Москве и Башкортостане – 20 процентов. В Республике Карелия партия вообще уравнена в этом плане с иным жертвователем – юридическим лицом и может перечислить всего 1800 МРОТ из 10 000, которые могут находиться в фонде. Естественно, что "в пересчете на рубли" эти проценты оказываются, мягко говоря, далеко неодинаковыми.

Избирательное законодательство устанавливает перечень запрещенных законом источников поступлений в избирательные фонды. Запрещается вносить пожертвования в избирательные фонды:

1) иностранным государствам и иностранным организациям;

2) иностранным гражданам, (за исключением случая, когда в соответствии с законом им предоставлено избирательное право на муниципальных выборах);

3) лицам без гражданства;

4) гражданам Российской Федерации, не достигшим возраста 18лет на день голосования;

5) российским юридическим лицам с иностранным участием, если доля (вклад) иностранного участия в их уставном (складочном) капитале превышает 30 процентов на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов (для открытых акционерных обществ – на день составления списка лиц имеющих право участвовать в годовом собрании акционеров за предыдущий год);

6) международным организациям и международным общественным движениям;

7) органам государственной власти, иным государственным органам, органам местного самоуправления;

8) государственным и муниципальным учреждениям, государственным и муниципальным унитарным предприятиям;

---

[1] *При определении предельных размеров избирательного фонда учитываетя не численность избирателей, приходящихся на региональную группу, а численность избирателей на территории субъекта РФ, где региональным отделениям открыт счет.*

9) юридическим лицам, в уставном (складочном) капитале которых доля (вклад) Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и (или) муниципальных образований превышает 30 процентов на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов (для открытых акционерных обществ – на день составления списка акционеров за предыдущий год);

10) организациям, учрежденным государственными органами и (или) органами местного самоуправления (за исключением акционерных обществ, учрежденных в порядке приватизации); организациям, учрежденным юридическими лицами, указанными в п. 5 и 9; организациям, имеющим в своем уставном (складочном) капитале долю (вклад) указанных категорий юридических лиц, превышающую (превышающий) 30 процентов на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов (для открытых акционерных обществ – на день составления списка акционеров за предыдущий год);

11) воинским частям, военным учреждениям и организациям, правоохранительным органам;

12) благотворительным и религиозным организациям, а также учрежденным ими организациям;

13) анонимным жертвователям. 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) юридическим лицам, зарегистрированным менее чем за один год до дня голосования на выборах.

Законодатель, установив перечень субъектов, неправомочных финансировать политические на выборах, первоначально включил в него иностранные государства, иностранных юридических лиц и граждан, российские юридические лица с иностранным участием, юридические лица с долей в своем капитале Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований свыше 30 процентов анонимных жертвователей и ряд других. Однако все вышеперечисленные организации были вправе перечислять денежные средства в любых объемах некоммерческим организациям, которые, в свою очередь напрямую либо опосредованно, могли жертвовать эти средства политическим партиям. Под запрет финансировать политические партии попадали только благотворительные и религиозные организации. Политические партии воспользовались данной ситуацией. Как показывает анализ, по итогам четвертого квартала 2005 года в числе жертвователей политическим партиям насчитывалось более 60 некоммерческих организаций, доля участия которых в финансовой поддержке партий со-

ставила 293,4 млн. рублей, или 80 процентов от всех средств, поступивших в распоряжение политических партий за указанный период времени от различных юридических лиц. Для отдельных партий пожертвования некоммерческих организаций стали единственным источником финансовой поддержки. В связи с этим в закон были внесены изменения, восполняющие данный пробел и реально обеспечивающие открытость партийных средства и источников.

В закон были внесены дополнительные положения о том, что запрещается вносить пожертвования в избирательные фонды некоммерческим организациям, получавшим в течение года, предшествующего дню внесения пожертвования в избирательный фонд, денежные средства либо иное имущество от:

• иностранных государств, а также от других выше указанных органов, организаций или физических лиц;

• российских юридических лиц с иностранным участием, если доля (вклад) иностранного участия в их уставном (складочном) капитале превышала (превышал) 30 процентов на день перечисления этих денежных средств либо передачи иного имущества (для открытых акционерных обществ – на день составления списка лиц, имеющих право участвовать в годовом общем собрании акционеров за предыдущий финансовый год);

• юридических лиц, в уставном (складочном) капитале которых доля (вклад) Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и (или) муниципальных образований превышала (превышал) 30 процентов на день перечисления этих денежных средств либо передачи иного имущества (для открытых акционерных обществ – на день составления списка лиц, имеющих право участвовать в годовом общем собрании акционеров за предыдущий финансовый год);

• организаций, учрежденных государственными органами и (или) органами местного самоуправления (за исключением акционерных обществ, учрежденных в порядке приватизации);

• организаций, учрежденных юридическими лицами, указанными в абзацах третьем и четвертом настоящего подпункта;

• организаций, в уставном (складочном) капитале которых доля (вклад) юридических лиц, указанных в абзацах третьем и четвертом настоящего подпункта, превышала (превышал) 30 процентов на день перечисления этих денежных средств либо передачи иного имущества (для открытых акционерных обществ – на день составления списка лиц, имеющих право участвовать в годовом общем собрании акционеров за предыдущий финансовый год).

Некоммерческие организации, указанные в подпункте “п” пункта 6 статьи 58 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав...” , не вправе вносить пожертвования в избирательный фонд кандидата, зарегистрированного кандидата, избирательного объединения, только в случае, если полученные этими некоммерческими организациями денежные средства либо иное имуще-

ство не были возвращены ими перечислившим эти денежные средства либо передавшим иное имущество иностранным государствам, органам, организациям или физическим лицам, указанным в абзацах втором – седьмом подпункта “п” пункта 6 настоящей статьи (в случае невозможности возврата не были перечислены (переданы) в доход Российской Федерации), до дня внесения пожертвования в избирательный фонд, фонд референдума.

Сбор средств является одним из важнейших компонентов избирательной кампании. Как правило, политические партии выделяют три основные цели сбора средств:

во-первых, политическая – придание процессу сбора средств публичного законного характера, что предполагает большой охват населения и сравнительно низкую результативность с точки зрения непосредственного сбора денег;

во-вторых, агитационная – вовлечение значительного числа избирателей в орбиту партийного влияния;

в-третьих, финансовая – сбор финансовых средств на проведение предвыборной агитации, получение помощи в проведении кампании.

Исходя из выбора главной из вышеупомянутых целей, определяется технология сбора средств, в соответствии с которой строится вся работа, определяются основные опорные слои потенциальных спонсоров, наиболее эффективные способы взаимодействия с ними. Следует учитывать, что, равно как и в отношении допустимых размеров средств избирательных объединений, перечисляемых в избирательные фонды, размеры допустимых пожертвований в избирательные фонды политических партий неодинаковы – и в процентном, и в абсолютном выражении. Так, размер поступлений от одного физического лица может составлять от 0,07 процента (Тамбовская область) до 5 процентов (Республика Башкортостан, Ненецкий автономный округ). Допустимые пожертвования от одного юридического лица могут составлять 3,5 процента (Тамбовская обл.), 10 процентов (г. Москва), от 15 до 20 процентов (Кабардино-Балкарская Республика) и т.д. Иногда региональное законодательство содержит сдвоенное ограничение 1) по предельному размеру пожертвований от одного физического или юридического лица; 2) по предельно допустимой доле в общем объеме расходов. Эти проценты необходимо соотносить с величиной предельных расходов из фонда избирательного объединения. Например, на выборах в Кабардино-Балкарской Республике гражданин может пожертвовать 5 процентов (50 тыс. рублей), а в г. Санкт-Петербурге – только 2 процента (но в денежном выражении это 12 млн. рублей, т.е. в 240 раз больше). Соответственно, если в одном субъекте решение вопросов финансирования решается за счет привлечения нескольких спонсоров, то в другом для привлечения средств необходимо разворачивать сетевую структуру сборов мелких пожертвований.

При внесении пожертвования гражданин указывает в платежном документе следующие сведения о себе: фамилию, имя, отчество, дату рождения, адрес места

жительства, серию и номер паспорта или заменяющего его документа, информацию о гражданстве. При внесении же пожертвования юридическим лицом в платежном поручении указываются следующие сведения о нем: идентификационный номер налогоплательщика, наименование, дата регистрации, банковские реквизиты, отметка об отсутствии предусмотренных законом ограничений.

При формировании избирательного фонда необходимо обращать особое внимание на источники поступления денежных средств. На практике граждане, предприятия, учреждения, организации часто не знают о существующих ограничениях на денежные средства, перечисляемые в избирательный фонд кандидата, избирательного объединения. В результате добровольные пожертвования могут поступить в избирательные фонды с нарушением установленного порядка. Например, на специальный избирательный счет кандидата, избирательного объединения поступили средства от иностранного гражданина, благотворительной организации, воинской части и т.п., то есть от физических и юридических лиц, которые не имеют право осуществлять такие пожертвования или пожертвование сделано в более крупном размере, чем это допустимо по закону. В случае, когда пожертвование внесено гражданином или юридическим лицом, не имеющими права осуществлять такое пожертвование, либо если пожертвование внесено с нарушением установленных требований, оно подлежит возврату жертвователю в полном объеме. В случае если пожертвование внесено в размере, превышающем установленный законом максимальный размер такого пожертвования, в обязательном порядке подлежит возврату только та его часть, которая превышает установленный законом максимальный размер пожертвования. Во всех этих случаях денежные средства возвращаются жертвователю с указанием причины возврата. Пожертвование, внесенное анонимным жертвователем, подлежит перечислению в доход соответствующего бюджета. Сроки возврата пожертвований, а также сроки перечисления пожертвований в доход соответствующего бюджета устанавливаются законом. Кандидат, избирательное объединение, инициативная группа по проведению референдума не несут ответственность за принятие пожертвований, при внесении которых жертвователи указали сведения об отсутствии ограничений и оказавшиеся недостоверными, при условии, если кандидат, избирательное объединение своевременно не получили информацию о неправомерности данных пожертвований.

Кроме того, денежные средства также могут поступить от организаций или лиц, формально имеющих право пожертвования, однако их принятие невозможно без чувствительных репутационных потерь для партии. Подобное возможно как непредумышленно, так и в результате спланированных действий со стороны конкурентов, стремящихся дискредитировать партию в глазах ее избирателей (например, в фонд левой партии в качестве физического лица пожертвовал средства безжалостно критикуемый ею бизнесмен-“олигарх” или возглавляемая им

финансовая корпорация). Поэтому нужно внимательно отслеживать “неприятные” для партии финансовые поступления, а также помнить, что кандидат, избирательное объединение вправе возвратить жертвователю (даже без объяснения причин) любое пожертвование в избирательный фонд (в том числе правомерно внесенное), за исключением, разумеется, анонимного пожертвования.

Законом устанавливаются предельные размеры перечисляемых в избирательные фонды собственных средств кандидата, избирательного объединения средств, выделенных кандидату выдвинувшим его избирательным объединением, добровольных пожертвований граждан и юридических лиц, а также предельные размеры расходования из средств избирательных фондов. Допускается увеличение до 20 процентов предельных размеров расходования средств избирательного фонда зарегистрированных кандидатов, включенных в избирательный бюллетень при повторном голосовании. Например, на президентских выборах предельная сумма всех расходов кандидата из средств его избирательного фонда, по которому назначено повторное голосование, увеличивается с 400 до 500 млн. рублей.

Кандидат, выдвинутый одновременно в нескольких избирательных округах на разных выборах, если эти выборы проводятся на одной и той же территории либо на территориях, одна из которых включена в другую, создает избирательные фонды, однако предельные размеры расходования средств этих избирательных фондов исчисляются в совокупности, по наибольшему из указанных предельных размеров.

Все денежные средства, образующие избирательный фонд, перечисляются на специальный избирательный счет, открытый с разрешения соответствующей комиссии кандидатом либо его уполномоченным представителем по финансовым вопросам, уполномоченным представителем по финансовым вопросам избирательного объединения в филиалах Сберегательного банка Российской Федерации, а при их отсутствии – в других кредитных организациях, расположенных на территории избирательного округа. В случае отсутствия на территории избирательного округа кредитных организаций кандидат, избирательное объединение определяют по согласованию с соответствующей комиссией кредитную организацию, в которой открывается специальный избирательный счет. Законом субъекта Российской Федерации может быть предусмотрено, что на выборах органов местного самоуправления, сельских поселений перечисление средств избирательного фонда на специальный избирательный счет необязательно в случае, если расходы на финансирование избирательной кампании кандидата не превышают три тысячи рублей.

При выборах в федеральные органы государственной власти порядок открытия и ведения указанных счетов, учета средств избирательных фондов и отчетности по этим средствам устанавливается Центральной избирательной комиссией Российской Федерации по согласованию с Центральным банком Россий-

ской Федерации. При выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а также в органы местного самоуправления порядок открытия и ведения указанных счетов, учета средств избирательных фондов и отчетности по этим средствам устанавливается соответствующей избирательной комиссией субъекта Российской Федерации по согласованию с главным управлением (национальным банком) Центрального банка Российской Федерации в субъекте Российской Федерации.

Учет поступления и расходования денежных средств. В соответствии с требованиями законодательства кандидаты в депутаты, избирательные объединения ведут учет поступления и расходования денежных средств своих избирательных фондов. В разделе поступления денежных средств указываются:

• дата зачисления средств на расчетный счет;

• источники поступления средств (с указанием реквизитов, юридического адреса для юридических лиц; фамилии, имени, отчества, постоянного места жительства для физических лиц);

• сумма в рублях;

• документ, подтверждающий поступление средств (платежное поручение № __ от _____ г.; запись в лицевом счете № ___; квитанция почтового перевода от _____ г.);

• примечание (доля иностранного капитала в уставном капитале и др.).

Во втором разделе отражается информация о возврате средств, поступивших с нарушением установленного порядка. При этом фиксируются:

• дата зачисления средств на расчетный счет;

• источники поступления (с указанием реквизитов, юридического адреса для юридических лиц; фамилии, имени, отчества, постоянного места жительства для физических лиц);

• сумма в рублях;

• возвращено средств в рублях;

• причина возврата средств (“Превышение установленной предельной нормы пожертвований”, “Отсутствуют сведения об иностранном капитале в уставном капитале”, “запрещены пожертвования”, “Доля иностранного капитала в уставном капитале более 30 %”);

• документ, подтверждающий возврат средств (квитанция к почтовому переводу, платежное поручение № __ от _____ г.).

В третьей части отражается расходование средств избирательного фонда. Здесь приводятся следующие сведения:

• дата снятия средств с расчетного счета;

• кому выплачены средства (для юридического лица обязательно указание реквизитов, юридического адреса, а для физического лица – фамилии, имени, отчества, постоянного места жительства);

• сумма выплаты в рублях;

• вид расходов (аренда помещения для встречи с избирателями; распространение агитационных материалов; приобретение канцтоваров; изготовление плакатов и др.);

• документ, подтверждающий расходование средств (платежное поручение или квитанция к расходному ордеру № __ и дата; договор № __ от _____ г. и др.).

Целевое назначение и порядок расходования средств избирательных фондов. Законодательно прописан порядок расходования средств избирательных фондов. Право распоряжаться средствами избирательных фондов принадлежит создавшим их кандидатам, избирательным объединениям.

Порядок расходования средств избирательных фондов определяется в статье 59 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации".

В соответствии с пунктом 3 статьи 59 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" установлен исчерпывающий перечень расходования средств избирательных фондов. Средства избирательных фондов могут использоваться кандидатами, избирательными объединениями только на покрытие расходов, связанных с проведением своей избирательной кампании: К таким расходам относятся:

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;

г) внесение избирательного залога.

Федеральным законом может быть предусмотрено и создание избирательных фондов, средства которых могут использоваться только на покрытие определенного вида расходов. В частности, на выборах депутатов Государственной Думы средства избирательных фондов региональных отделений политических партий имеют целевое назначение и могут использоваться только на проведение предвыборной агитации (за исключением оплаты расходов, связанных с предоставлением платного эфирного времени на каналах общероссийских организаций телерадиовещания и платной печатной площади в общероссийских периодических печатных изданиях), а также на оплату работ (услуг) информационного и консультационного характера, оплату других работ (услуг), выпол-

ненных (оказанных) гражданами и юридическими лицами, а также иных расходов, непосредственно связанных с проведением политической партией своей избирательной кампании.

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

Граждане и юридические лица вправе оказывать финансовую (материальную) поддержку кандидату, избирательному объединению только через соответствующие избирательные фонды. Запрещаются без письменного согласия кандидата или его уполномоченного представителя по финансовым вопросам, уполномоченного представителя по финансовым вопросам избирательного объединения и без оплаты из соответствующего избирательного фонда выполнение оплачиваемых работ, реализация товаров, оказание платных услуг, прямо или косвенно связанных с выборами и направленных на достижение определенных результатов на выборах. Запрещаются бесплатное выполнение или выполнение по необоснованно заниженным расценкам юридическими лицами, их филиалами, представительствами и иными подразделениями работ, оказание услуг, реализация товаров, прямо или косвенно связанных с выборами и направленных на достижение определенных результатов на выборах. Допускается добровольное бесплатное личное выполнение гражданином работ, оказание им услуг по подготовке и проведению выборов без привлечения третьих лиц.

Кандидатам, избирательным объединениям запрещается использовать иные денежные средства для оплаты работ по сбору подписей избирателей проведения предвыборной агитации, осуществления другой деятельности, направленной на достижение определенного результата на выборах, кроме средств, поступивших в их избирательные фонды. Данное ограничение распространяется и на те денежные средства политической партии, которые не были перечислены в избирательный фонд, а остались в ее распоряжении. Вместе с тем необходимо учитывать, что Федеральный закон “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” в соответствии с частью 12 статьи 64 разрешает партии, выдвинувшей федеральный список кандидатов, использовать для целей своей избирательной кампании без оплаты из средств своего избирательного фонда недвижимое и движимое имущество (за исключением ценных бумаг, печатной продукции и расходных материалов), находящееся в ее пользовании на день официального опубликования (публикации) решения о

назначении выборов депутатов Государственной Думы. Таким образом, с начала предвыборной кампании партия, а также участвующие в выборах ее структурные подразделения лишаются возможности “докупить” или арендовать за плату имущество (например, офисные площади, оргтехнику, типографское оборудование, рекламные конструкции и т.д.), необходимое для ведения избирательной кампании.

Соответствующая 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 указанные сведения, передаваемые им комиссиями для опубликования, в течение трех дней со дня получения. Объем подлежащих опубликованию сведений устанавливается законом.

Уполномоченные представители политических партий по финансовым вопросам: их права и обязанности. Кандидаты вправе, а избирательные объединения обязаны назначать уполномоченных представителей по финансовым вопросам. Политическая партия по представлению своего регионального отделения назначает уполномоченных представителей по финансовым вопросам, наделенных полномочиями по распоряжению средствами избирательного фонда данного регионального отделения и иными, связанными с этим полномочиями. Последние, с их согласия, назначаются решением съезда политической партии, либо решением органа, уполномоченного на то съездом политической партии (на региональных выборах решением конференции или общего собрания или соответствующего уполномоченного партийного органа. Для уполномоченного представителя политической партии по финансовым вопросам или уполномоченного представителя регионального отделения политической партии по финансовым вопросам указывается также, что он имеет право подписи платежных (расчетных) документов.

Регистрация уполномоченных представителей по финансовым вопросам осуществляется комиссиями в порядке, установленном законом. В представляемых в соответствующую избирательную комиссию списках уполномоченных представителей указываются помимо персональных данных об уполномоченном представителе и контактной информации указывается и объем их полномочий. Кроме того, на выборах депутатов Государственной Думы уполномоченные представители регионального отделения политической партии по финансовым вопросам также должны иметь нотариально удостоверенную и оформленную в установленном законом порядке доверенность, в которой указываются паспортные данные гражданина, наименование или код органа, выдавшего паспорт или документ, заменяющий паспорт гражданина, полномочия указанного лица, а также приводится оттиск печати для финансовых документов поли-

тической партии, регионального отделения политической партии. Важно отметить, что партии вправе создавать избирательные фонды только после регистрации их уполномоченных представителей по финансовым вопросам соответствующими избирательными комиссиями.

Политическая партия по решению ее уполномоченного на то органа вправе в любое время прекратить полномочия назначенного ею уполномоченного представителя, письменно известив об этом и направив копию решения в избирательную комиссию.

Финансовая отчетность и ответственность. Кандидат, избирательное объединение, обязаны представить в соответствующую комиссию итоговый финансовый отчет – не позднее чем через 30 дней после опубликования результатов выборов о размерах своего избирательного фонда, обо всех источниках его формирования, а также обо всех расходах, произведенных за счет средств соответствующего фонда. К итоговому финансовому отчету прилагаются первичные финансовые документы, подтверждающие поступление и расходование средств избирательного фонда. Копии указанных отчетов передаются комиссиями средствам массовой информации не позднее чем через пять дней со дня их поступления. Законом может быть предусмотрено, что кандидат, избирательное объединение обязан представить финансовый отчет одновременно с представлением подписных листов и других документов для регистрации.

Неизрасходованные денежные средства, находящиеся на специальном избирательном счете после дня голосования, кандидаты, избирательные объединения обязаны перечислить гражданам и юридическим лицам, осуществившим пожертвования либо перечисления в их избирательные фонды пропорционально вложенным средствам. По истечении 30 дней со дня голосования с остатками неизрасходованных денежных средств на специальном избирательном счете кредитная организация обязана поступить следующим образом: в бесспорном порядке по письменному указанию соответствующей комиссии перечислить на счет комиссии причитающиеся ей денежные средства, а оставшиеся денежные средства – в доход соответствующего бюджета.

Порядок налогообложения средств избирательных фондов, добровольных пожертвований и перечислений в указанные фонды, а также расходования средств указанных фондов устанавливается федеральными законами.

Избирательные комиссии осуществляют контроль за порядком формирования и расходования средств избирательных фондов. Государственные органы и уполномоченные органы и организации, осуществляющие государственную регистрацию юридических лиц, по представлениям комиссий обязаны в пятидневный срок осуществить проверку достоверности сведений, указанных юридическими лицами – жертвователями в избирательные фонды и сообщить о результатах проверки в соответствующие комиссии.

Для осуществления контроля за целевым расходованием денежных средств, выделенных комиссиям на подготовку и проведение выборов, а также за источниками поступления, правильным учетом и использованием денежных средств избирательных фондов для проверки финансовых отчетов кандидатов, избирательных объединений для организации проверок достоверности представленных кандидатами сведений об имуществе, о доходах и об их источниках, контроля за возвратом бюджетных средств, выделенных соответствующими избирательными комиссиями в избирательные фонды зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, создаются контрольно-ревизионные службы.

Контрольно-ревизионные службы создаются при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, избирательных комиссиях субъектов Российской Федерации, окружных избирательных комиссиях по выборам в федеральные органы государственной власти, а в случаях, предусмотренных законом, и при иных комиссиях – с привлечением руководителей и специалистов из государственных и иных органов и учреждений, включая Центральный банк Российской Федерации, Сберегательный банк Российской Федерации, главные управления (национальные банки) Центрального банка Российской Федерации в субъектах Российской Федерации. Указанные органы и учреждения по запросу соответствующей избирательной комиссии не позднее чем через один месяц со дня официального опубликования (публикации) решения о назначении (проведении) выборов обязаны откомандировать специалистов в распоряжение комиссий. При этом в распоряжение Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, избирательной комиссии субъекта Российской Федерации специалисты откомандировываются на срок не менее пяти месяцев, а в распоряжение окружной избирательной комиссии – на срок не менее трех месяцев.

На срок работы в контрольно-ревизионных службах их специалисты освобождаются от основной работы, за ними сохраняются место работы, установленные должностные оклады и иные выплаты по основному месту работы, им также может выплачиваться вознаграждение за счет средств, выделенных на подготовку и проведение выборов.

Важнейшими правовыми новеллами, внесенными в закон “О политических партий” стали возложение на Центральную избирательную комиссию Российской Федерации и избирательные комиссии субъектов Российской Федерации функций финансового контроля за деятельностью политических партий, их региональных отделений, иных зарегистрированных структурных подразделений. Ежеквартально представляемые ими сведения должны содержать информацию об источниках и о размерах денежных средств, поступивших на счета соответственно политической партии, ее регионального отделения, иного зарегистрированного структурного подразделения, о стоимости имущества, поступившего

соответственно политической партии, ее региональному отделению, иному зарегистрированному структурному подразделению в качестве пожертвований, и жертвователях, осуществивших пожертвования в виде имущества, о расходовании соответственно политической партией, ее региональным отделением, иным зарегистрированным структурным подразделением средств политической партии. Сводный финансовый отчет политической партии должен содержать сведения об источниках и о размерах денежных средств, поступивших на счета политической партии, ее региональных отделений и иных зарегистрированных структурных подразделений в отчетном году, о расходовании этих средств, об имуществе политической партии с указанием его стоимости и сведений о его государственной регистрации, а в отношении имущества, поступившего в качестве пожертвований, также сведений о жертвователях, осуществивших пожертвования в виде имущества. При этом средства, израсходованные политической партией, ее региональными отделениями и иными зарегистрированными структурными подразделениями на подготовку и проведение выборов, учитываются отдельно.

Форма сводного финансового отчета и сведений о расходовании политической партии, ее регионального отделения, иного зарегистрированного структурного подразделения партии утверждена постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 28 сентября 2005 года № 153/1025-4.

Глава 9
Порядок распределения мандатов и критерии участия партии в выборах

Голосование и определение результатов выборов. Проведение голосования на выборах и определение их результатов являются кульминационными моментами предвыборной кампании политических партий, выдвинувших кандидатов и списки кандидатов. И хотя юридически избирательная кампания избирательного объединения как деятельность, направленная на достижение определенного результата на выборах осуществляется в период со дня выдвижения кандидата, списка кандидатов до дня представления им итогового финансового отчета, именно голосование определяет результативность ее проведения. Оно же является юридически значимым критерием, подтверждающим участие политической партии в выборах.

В день голосования и в предшествующие ему день политические партии уже не вправе проводить предвыборную агитацию, воздействуя на избирателей в целях привлечения их поддержки на выборах. Партии, их кандидаты и списки кандидатов в этот день не только субъекты избирательного процесса, но и объекты для политического выбора избирателей. Однако это не означает, что в этот день партии не ведут активной деятельности: напротив, они вправе задействовать все имеющиеся ресурсы для организации работы своих представителей в избирательных комиссиях, наблюдателей на избирательных участках.

При проведении голосования за кандидатов фамилии зарегистрированных кандидатов размещаются в бюллетене в алфавитном порядке. Если зарегистрированный кандидат указал в заявлении о согласии баллотироваться при выдвижении свою принадлежность к политической партии, иному зарегистрированному общественному объединению не позднее чем за год до дня голосования, представив документ, подтверждающий указанные сведения и официально заверенный постоянно действующим руководящим органом партии, иного общественного объединения., в бюллетене указываются краткое наименование соответствующей политической партии, иного общественного объединения и статус зарегистрированного кандидата в этой политической партии, ином общественном объединении. Если зарегистрированный кандидат, выдвинутый избирательным объединением по мажоритарному округу, включен также в состав заре-

гистрированного списка кандидатов, эти сведения указываются в бюллетене. Таким образом, избиратель может сориентироваться в партийно-политической принадлежности кандидатов, учесть возможность их избрания по списку.

При проведении голосования за списки кандидатов в бюллетене размещаются в порядке, определяемом жеребьевкой, краткие наименования избирательных объединений, а также фамилии, имена, отчества не менее чем первых трех кандидатов из списка и (или) его соответствующей региональной части и эмблемы избирательных объединений (в одноцветном исполнении). В практике региональных выборов (например, в Санкт-Петербурге), встречались ситуации, когда при утверждении формы бюллетеня фамилии, имена, отчества кандидатов из общегородской и территориальной части списка были исполнены шрифтом различным по размеру и цветовой насыщенности. Однако подобные приемы были признаны ЦИК России нарушением принципа равенства кандидатов.

Важнейшей качественной характеристикой избирательной системы порядок определения результатов выборов. Ключевое значение здесь имеют: 1) требования, в соответствии с которым выборы признаются состоявшимися; 2) электоральная формула определения результатов выборов, в соответствии с которой распределяются мандаты, а кандидаты признаются избранными.

Федеральным законом “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” установлен ряд оснований для признания выборов несостоявшимися:

1. Все списки кандидатов, получившие согласно закону право принять участие в распределении депутатских мандатов, получили в совокупности в сумме 50 и менее процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании по единому избирательному округу. При этом законом о проведении выборов указанный процент может быть повышен. В частности, на выборах депутатов Государственной Думы выборы признаются несостоявшимися, если все федеральные списки кандидатов получили в совокупности 60 и менее процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

2. Менее чем два списка кандидатов при голосовании за списки кандидатов получили согласно закону право принять участие в распределении депутатских мандатов. На выборах депутатов Государственной Думы выборы признаются несостоявшимися также, если по итогам их проведения ни один федеральный список кандидатов не получил 7 и более процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании;

3. Все кандидаты выбыли при проведении повторного голосования. Если законом предусмотрено проведение повторного голосования, а в бюллетень на общих выборах были включены два кандидата и ни один из них не получил необходимое для избрания число голосов избирателей, соответствующая избирательная комиссия признает выборы несостоявшимися.

С 2006 года в избирательное законодательство во исполнение рекомендаций ОБСЕ, сделанных по итогам федеральных выборов 2003–2004 годах, были внесены существенные изменения: отменен порог явки. Отменено и голосование против всех, а вместе с ним и правило, согласно которому число голосов избирателей, поданных за кандидата, набравшего наибольшее число голосов по отношению к другому кандидату (другим кандидатам) в одномандатном или едином избирательном округе меньше, чем число голосов избирателей, поданных против всех кандидатов. В целом указанные поправки соответствуют зарубежной практике организации выборов: абсолютное большинство государств с демократической политической системой не практикуют ни порог явки, ни голосование против всех.

Заградительный барьер и его значение. Важным фактором, определяющим результат, полученный политической партией на выборах, является вопрос о величине заградительного пункта. Заградительный пункт (барьер) направлен на предотвращение фрагментации партийной системы и может составлять от 1,5 (Израиль до 2004 г.) до 8 процентов (Египет, Лихтенштейн) и даже 10 процентов (Турция). В ряде субъектов Российской Федерации величина заградительного пункта на региональных выборах определена в 3 процента (в Амурской обл.), 4 процента (в Ивановской, Костромской областях). На парламентских выборах более чем в 30 регионах заградительный барьер установлен на уровне 5 процентов. В Кировской и Сахалинской областях на региональных выборах установлен 6-процентный барьер. Более чем в половине регионов (в республиках Башкортостан, Татарстан, Владимирской, Волгоградской, Калининградской, Курской, Магаданской, Новосибирской, Омской, Тамбовской областях, городах Санкт-Петербург и Москва, Ненецком автономном округе и т.д.) заградительный барьер составляет 7 процентов.

На выборах депутатов представительных органов местного самоуправления величина заградительного барьера устанавливается отдельно: она может совпадать с установленной на региональных парламентских выборах, но может быть и ниже (Татарстан, Калмыкия). В зависимости от законодательства субъекта Российской Федерации она составляет от 3 (Новосибирская область) или 4 (Республика Калмыкия) до 5 (Татарстан, Рязанская обл.) и 7 процентов (Самарская, Тамбовская области).

До 2005 года избирательное законодательство не устанавливало максимально допустимой величины заградительного барьера, в связи с чем ряд субъектов Российской Федерации устанавливали его величину на уровне 7,5 процента в Пермской области (8 % – в Вологодской области, Таймырском (Долгано-Ненецком) автономном округе, 10% – в республиках Дагестан и Калмыкия, г. Москве). Однако в 2005 году в избирательное законодательство была внесена поправка, установившая предельную величину заградительного барьера на региональном

уровне – 7 процентов. В результате в указанных субъектах в 2006–2007 годах заградительный барьер был снижен: вместе с тем в ряде регионов установление предельного семипроцентного барьера косвенно стимулировало пересмотр ранее установленной величины с 5 процентов (Новосибирская обл.) и даже с 4 до 7 процентов (в Самарской обл.).

Избирательная практика показала, что жестко фиксированный заградительный пункт не всегда приемлем, поскольку в условиях соревнования нескольких десятков и более избирательных объединений происходит размывание электората, его "растаскивание" по мелким избирательным объединениям. В 1998 году во исполнение решения Конституционного Суда Российской Федерации, указавшего на недопустимость ситуации, при которой к распределению депутатских мандатов может быть допущена только партия, преодолевшая пятипроцентный барьер, либо когда число голосов, поданных за партии, преодолевшие пятипроцентный барьер, составило меньше простого большинства[1], федеральный законодатель установил правило, согласно которому в подобных случаях к распределению мандатов допускаются иные (в порядке убывания голосов) избирательные объединения с тем расчетом, чтобы сумма голосов, поданных за партии, допущенные к распределению мандатов, превысила 50 процентов.

В сентябре – октябре 2002 года в ходе обсуждения новой редакции Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" рядом депутатов были выдвинуты инициативы по пересмотру величины заградительного барьера. В результате возобладала точка зрения о необходимости повышения заградительного барьера до 7 процентов. По предложению ЦИК России поправка о 7-процентном барьере была дополнена нормой, согласно которой в случае, если барьер преодолеет менее четырех списков, к распределению мандатов должны быть допущены списки, получившие менее 7 процентов, чтобы число партий и блоков, прошедших в Государственную Думу, было не меньше четырех. В 2005 году эта норма была пересмотрена: в соответствии с частью 7 статьи 82 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" к распределению депутатских мандатов допускаются федеральные списки кандидатов, каждый из которых получил 7 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 60 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании. В этом случае иные федеральные списки кандидатов к распределению депутатских мандатов не допускаются. Однако если за федеральные списки кандидатов, каждый из которых получил 7 и более процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании, подано в совокупности 60 и менее процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании, то в соответствии с частью 8 той же статьи к распределению депу-

татских мандатов допускаются указанные списки, а также последовательно в порядке убывания числа поданных голосов избирателей федеральные списки кандидатов, получившие менее 7 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании. Привлечение списков происходит, пока общее число голосов избирателей, поданных за федеральные списки кандидатов, допускаемые к распределению депутатских мандатов, не превысит в совокупности 60 процентов от числа голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

Возможен и иной вариант допуска партии к распределению депутатских мандатов, список которой получил менее 7 процентов голосов избирателей, – если за один федеральный список кандидатов подано более 60 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании, а остальные федеральные списки кандидатов получили менее 7 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании. В этом случае к распределению депутатских мандатов допускается список партии, набравшей наибольшее число голосов из партий, получивших менее 7 процентов.

В обоих случаях, когда семипроцентный заградительный барьер снижается, минимально необходимый процент голосов, полученных политической партией, не устанавливается. Таким образом, на федеральных выборах плавающий заградительный барьер де-факто может понизиться до 5–4 и даже до 2-х процентной отметки. В случае если партия набрала на выборах менее 3 процента, а ее список, тем не менее, был допущен к распределению мандатов, на нее не распространяются требования об обязанности возмещения в полном объеме государственным организациям телерадиовещания и редакциям государственных периодических печатных изданий стоимость предоставленных им (в т. ч. соответствующим региональным группам кандидатов) бесплатного эфирного времени и бесплатной печатной площади. Ей также возвращается избирательный залог (ч. 9 ст. 66 Федерального закона “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”). Вместе с тем такая политическая партия, не приобретает право на государственное финансирование ее деятельности, так как согласно подпункту “а” пункта 5 статьи 33 Федерального закона “О политических партиях” право на получение средств федерального бюджета по результатам выборов депутатов Государственной Думы получают только партии, федеральный список которой получил по результатам выборов не менее 3 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании по федеральному избирательному округу.

---

[1] *Постановление Конституционного Суда РФ от 17.11.1998 № 26-П “По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона от 21 июня 1995г. “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998, № 48. Ст. 5969.*

Применительно к региональным и местным выборам Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” устанавливает, что минимальный процент голосов избирателей должен устанавливаться с таким расчетом, чтобы к распределению депутатских мандатов было допущено не менее двух списков кандидатов, получивших в совокупности более 50 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании. В случае если за списки кандидатов, преодолевшие заградительный барьер, было подано 50 процентов и менее, к распределению мандатов последовательно в порядке убывания голосов должны допускаться и иные избирательные объединения, до того, как сумма голосов не превысит в совокупности 50 процентов.

Рамочные федеральные стандарты, требующие допуска к распределению мандатов не менее 2 политических партий, не препятствуют установлению дополнительных гарантий представительства политических партий, например увеличение числа политических партий, списки которых должны быть допущены к распределению мандатов. В ряде субъектов Российской Федерации (республиках Ингушетия, Хакасия, Ставропольском крае, Орловской области, Ненецком и Ямало-Ненецком автономных округах) установлено правило, согласно которому к распределению мандатов должны допускаться не менее трех списков кандидатов, получивших в совокупности более 50 процентов голосов избирателей: заградительный барьер в этом случае снижается. Более того, в Орловской области выборы по пропорциональной системе, на которых голосование проводилось по двум партиям, признаются состоявшимися только при условии, что вместе обе партии суммарно набрали более половины голосов избирателей.

Хотя на федеральном уровне законодатель упразднил минимально допустимую величину “плавающего” заградительного барьера, и подобная нижняя граница по-прежнему содержится в избирательном законодательстве ряда субъектов Российской Федерации (например, в Республике Татарстан, Тюменской области – 5 %, в республиках Башкортостан, Марий Эл, Воронежской, Кировской, Рязанской, Ульяновской областях – 3%). Формально подобный подход не противоречит букве рамочного федерального закона, однако может создать ситуации, когда единственным решением может стать признание выборов несостоявшимися и назначение повторных выборов.

Еще одной проблемой, возникающей в практике проведения региональных выборов, является возможность расхождения между величиной заградительного барьера как условием допущения к распределению мандатов и реальной возможностью принять участие в его распределении. Учитывая, что в ряде субъектов Российской Федерации по пропорциональному округу распределяется 7–12 депутатских мандатов, возможны ситуации, при которых, с одной стороны, число партий, допущенных к распределению депутатских мандатов, окажется меньше

числа распределяемых мандатов, а с другой – общее число голосов, поданных за списки партий, которым в итоге достались мандаты, составит 50 и менее процентов от числа голосов, поданных за списки. В этой связи уже упоминавшееся повышение заградительного барьера в ряде субъектов Федерации преследовало цель устранение ситуации, когда низкий барьер на самом деле был величиной фиктивной. Партии по итогам распределения мандатов либо не получали их как не дотянувшие до квоты (что противоречило правовой природе допущения к распределению мандатов), либо искажалась реальная картина распределения голосов. Так, на пропорциональных выборах 5 из 32 депутатов Калининградской областной Думы в 1990-х годах не менее одного мандата получали все партии, преодолевавшие 5-процентный барьер. В результате партии-лидеры и партии-аутсайдеры имели практически равное представительство. Обратный пример: избирательное законодательство Костромской области, установившее 4-процентный барьер, одновременно содержит норму – предупреждение о том, что допуск к распределению депутатских мандатов более двух списков кандидатов политических партий не влечет обязательного получения каждым из них депутатского мандата. Неудивительно, если учесть, что "вес" этих 4 процентов – всего 0,72 мандата от 18 распределяемых по пропорциональной системе.

Методика распределения мандатов между списками политических партий. На выборах депутатов Государственной Думы и депутатов абсолютного большинства законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации подсчет голосов и распределение мандатов осуществляются по так называемой естественной квоте (квоте Хэйра). Сумма голосов избирателей, поданных за партии, допущенные к распределению мандатов, делится на число распределяемых по округу депутатских мандатов; на полученное первое избирательное частное делится число голосов избирателей, полученных каждым списком кандидатов. Целая часть числа, полученного в результате такого деления, есть число депутатских мандатов, которые получает список кандидатов.

Вторичное распределение оставшихся нераспределенными мандатов на федеральных выборах производится по правилу наибольшего остатка: мандаты передаются по одному тем федеральным спискам кандидатов, у которых оказывается наибольшей дробная часть числа, полученного в результате деления. При равенстве дробных частей (до шестого знака после запятой включительно) нераспределенный мандат передается тому федеральному списку кандидатов, за который было подано большее число голосов. На региональных парламентских выборах зачастую данное правило действует в модифицированном виде: нераспределенный мандат передаются политическим партиям, преодолевшим заградительный барьер, но не получившим депутатских мандатов.

В нескольких регионах в качестве методики распределения мандатов используются метод делителей д 'Ондта или его модификация – метод Империали. В пер-

вом случае, число голосов поданных за каждую из партий, преодолевших заградительный барьер, последовательно делится на ряд возрастающих целых чисел, начиная с одного и до числа мандатов, подлежащих распределению, после чего полученные частные в количестве, соответствующие числу мандатов, располагаются по убывающей. Последнее по степени убывания число, соответствующее числу мандатов, является избирательным знаменателем. Каждая из политических партий получает то число мандатов, сколько образуется в результате деления числа голосов, полученных партией, на избирательный знаменатель. Подобная система применялась, в частности на выборах Народного Хурала Республики Калмыкия.

В четырех субъектах (Московская область, г. Санкт-Петербург, Самарская и Тюменская обл.) при распределении мандатов используется метод Империали[1]. Порядок распределения мандатов практически идентичный, как и при применении метода д 'Ондта с той лишь разницей, что поданных за каждую из партий, преодолевших заградительный барьер, последовательно делится на ряд возрастающих целых чисел, начиная не с одного, а с двух. Этот, казалось бы, арифметический нюанс имеет важнейшее политическое значение: он благоприятствует крупным и средним партиям. Однако и здесь законодатель предусмотрел гарантии малых партий. Так, в Тюменской области сначала каждый список кандидатов, допущенный к распределению депутатских мандатов, получает по одному мандату и лишь потом – начинается распределение по методу делителей.

Распределение депутатских мандатов внутри списка кандидатов. На выборах депутатов Государственной Думы в первую очередь депутатские мандаты переходят к зарегистрированным кандидатам, включенным в общефедеральную часть федерального списка кандидатов, в порядке очередности их размещения в указанном списке.

Оставшиеся после распределения депутатские мандаты распределяются внутри федерального списка кандидатов между региональными группами кандидатов. В этом случае используется аналогичный механизм распределения: сумма голосов избирателей, поданных за федеральный список кандидатов в тех субъектах Российской Федерации (группах субъектов, частях территории субъектов), которым соответствуют региональные группы кандидатов федерального списка, делится на число депутатских мандатов, подлежащих распределению между региональными группами. Полученный результат есть второе избирательное частное, на которое делится число голосов избирателей, поданных за каждую из региональных групп. Целая часть числа, полученного в результате такого деления, есть число депутатских мандатов, которые получает соответствующая региональная группа кандидатов.

Если в этом случае остаются нераспределенными мандаты, производится их вторичное распределение между региональными группами. Если после указанных действий остаются нераспределенными депутатские мандаты, причитаю-

щиеся данному федеральному списку кандидатов, они передаются по одному тем региональным группам кандидатов, у которых оказывается наибольшей дробная часть числа, полученного в результате деления (вновь применяется правило наибольшего остатка).

В тех случаях, когда число мандатов, полученных региональной группой, больше числа зарегистрированных кандидатов, оставшиеся нераспределенными депутатские мандаты подлежат дополнительному распределению между региональными группами того же федерального списка кандидатов, в которых имеются зарегистрированные кандидаты, не получившие депутатских мандатов. Если на момент проведения дополнительного распределения депутатских мандатов окажутся региональные группы кандидатов, не получившие депутатских мандатов в процессе их распределения, в которых имеются зарегистрированные кандидаты, мандаты передаются по одному каждой из указанных региональных групп кандидатов. При этом сохраняется очередность передачи депутатских мандатов (в соответствии со значениями дробных частей), определяемая на основе первоначально вычисленного второго избирательного частного.

Если после исчерпания региональных групп кандидатов, не получивших депутатских мандатов остаются нераспределенные депутатские мандаты, они распределяются по одному тем региональным группам кандидатов, в которых оказывается наименьшим коэффициент дополнительного распределения, вычисляемый для каждой из региональных групп кандидатов, в которых имеются зарегистрированные кандидаты, не получившие депутатских мандатов. Названный коэффициент вычисляется путем деления числа полученных региональной группой кандидатов депутатских мандатов на число полученных ею голосов избирателей. При равных значениях указанного коэффициента депутатский мандат передается той региональной группе кандидатов, которая получила большее число голосов избирателей. Если после такого распределения число дополнительно распределяемых депутатских мандатов окажется больше числа региональных групп кандидатов, которые могут их получить, процедура дополнительного распределения повторяется необходимое число раз, при этом указанный коэффициент каждый раз вычисляется заново.

Метод распределения депутатских мандатов внутри списка с использованием второго избирательного частного в настоящее время предусмотрен в избирательном законодательстве Республики Марий Эл, Краснодарского края, Курской

---

[1] *В связи с тем что метод Империали создает некоторые преимущества крупным партиям, правомерность его использования была предметом судебного разбирательства. Решением Верховного Суда Российской Федерации от 02.08.07 г. по кассационной жалобе СПС на решение Самарского областного суда данный метод признан не противоречащим федеральному законодательству.*

и Новосибирской областей. Преимуществом указанного метода является его простота, очевидным недостатком – потенциальная возможность искажения пропорциональности за счет того, что доля голосов, приходящаяся на региональные группы, исчисляется не в процентном, а в абсолютном выражении. Между тем, списочная численность избирателей на территориях, соответствующих территориальным группам партийного списка, может серьезно разниться. В результате преимущество одних групп перед другими достигается не за счет более высоких электоральных рейтингов, а за счет большей численности избирателей.

Иной метод распределения мандатов на основе электорального рейтинга (процента от общего числа голосов, поданных за все списки на соответствующей территории) заключается в том, что мандаты, полученные закрытыми списками кандидатов, распределяются между территориальными группами в порядке убывания полученного ими относительного (а не абсолютного) числа голосов. При таком подходе территориальная группа кандидатов имеет большие возможности своими действиями повлиять на результат избрания. Согласно данному методу, депутатские мандаты распределяются между территориальными частями списка кандидатов следующим образом:

1) определяется число голосов, полученных региональным списком кандидатов в каждой из территорий, которым соответствуют территориальные части списка;

2) вычисляется доля (в процентах) числа голосов в общем числе избирателей, принявших участие в голосовании на соответствующей территории, соответствующей территориальной группе;

3) региональные части в порядке убывания доли получают поочередно по одному мандату.

Подобный порядок установлен при распределении депутатских мандатов внутри списка на региональных выборах в республиках Алтай, Адыгея, Саха (Якутия), Архангельской, Воронежской, Костромской, Курганской, Саратовской областях, городе Москве и ряде иных субъектов Российской Федерации.

На выборах депутатов Государственного Собрания Республики Мордовия мандаты, полученные закрытыми списками кандидатов, распределяются между территориальными группами в порядке убывания полученного ими относительного (а не абсолютного) числа голосов (определяется с поправкой на численность избирателей на территории, соответствующей одномандатному избирательному округу и одновременно территориальной группе). Поправочный коэффициент определяется путем деления общего числа избирателей по республиканскому избирательному округу на территории, соответствующей одномандатному избирательному округу, на число избирателей наименьшей по численности избирателей территории, соответствующей одномандатному избирательному округу. При этом поправочный коэффициент наименьшей по численности избирателей тер-

ритории, соответствующей одномандатному избирательному округу, принимается за единицу. При таком подходе территориальная группа кандидатов имеет большие возможности своими действиями повлиять на результат избрания.

При применении системы открытых списков распределение депутатских мандатов между кандидатами из списка может иметь различные варианты: в зависимости их от выбора существенно разнится как значимость персональной поддержки, оказанной кандидату избирателями, так и предпочтения органа политической партии по очередности размещения кандидатов в списке. Так, установленная в избирательном законодательстве Калмыкии процедура предусматривает распределение депутатских мандатов между кандидатами открытого партийного списка в зависимости от количества голосов, поданных персонально в их поддержку. Поскольку порядок расположения кандидатов в партийном списке учитывается только при равенстве или отсутствии голосов, поданных за кандидатов, фактор очередности размещения кандидатов сведен к минимуму. Другие системы распределения предполагают учет в той или иной степени не только волеизъявления избирателей, но и партийных предпочтений.

В некоторых регионах, установивших систему открытых списков (Ямало-Ненецком автономном округе) используется система персонального рейтинга кандидата, в соответствии с которой депутатские мандаты распределяются на основе личного рейтинга кандидатов, определяемого умножением избирательного рейтинга (равен числу голосов, поданных за кандидата)[1] и партийных рейтингов (возрастание партийного рейтинга, исчисляемого по отдельной методике, обратно пропорционально очередности размещения кандидата в списке). Например, вычисление партийных рейтингов кандидатов из списка производится следующим образом: партийный рейтинг кандидата, внесенного в список последним, устанавливается на единицу меньше числа кандидатов в этом списке. Партийный рейтинг кандидата, внесенного в список предпоследним, на четыре выше, чем у кандидата, внесенного в список последним, и т.д. В зависимости от определения региональным законодателем величины шага партийного рейтинга (числа, которому соответствует отделение одного кандидата от другого в партийном списке) дифференцируется и реальная возможность партии влиять на распределение депутатских мандатов, определяя последовательность кандидатов в списке.

В Смоленской области депутатские мандаты внутри списка распределяются на основе убывания расчетного числа голосов, исчисляемого по особой методике. Сначала избирательная комиссия путем деления числа голосов избирателей, поданных за список кандидатов, на число мандатов, полученных данным списком, вычисляет второе избирательное частное – это количество голосов избирателей, приходящееся на один депутатский мандат конкретного списка кандидатов. Затем определяется так называемая избирательная сумма списка кандидатов – число бюллетеней, поданных за список партии, но не содержащие отме-

ток персонально за кандидатов. Затем определяется расчетное число голосов избирателей для каждого кандидата из списка кандидатов. Число голосов, поданное за первого (в соответствии с порядком, определенным партией) из кандидатов в списке, за счет избирательной суммы списка кандидатов увеличивается до второго частного. Затем за счет остатка избирательной суммы также до второго избирательного частного увеличивается число голосов избирателей, поданных за второго и последующих кандидатов из списка до полного исчерпания избирательной суммы. Если число голосов избирателей, поданных за кандидата, равно или превышает второе избирательное частное, то число голосов не увеличивается. Избирательная сумма списка при этом выступает как "резервуар", из которого пополняется персональный электоральный рейтинг кандидатов в соответствии с очередностью в списке. Полученный порядок размещения кандидатов представляет собой очередность получения депутатских мандатов как при первоначальном их распределении, так и при замещении вакантных депутатских мандатов.

Критерии участия политической партии в выборах. Федеральный закон "О политических партиях" предусматривает обязательность участия политических партий в выборах: партии, не принимавшие участия в выборах в течение 5 лет, подлежат ликвидации в судебном порядке. Выбор именно пятилетнего периода не случаен: он совпадает по времени с электоральным циклом, в течение которого происходит смена составов всех без исключения органов государственной власти и органов местного самоуправления. В течение пяти лет партия имеет потенциальную возможность принять участие в проведении практически всех избирательных кампаний на территории Российской Федерации.

Общим критерием участия партии в выборах является голосование на них за выдвинутых политической партией и зарегистрированных кандидатов (список кандидатов). Обязательным условием является выдвижение кандидатов от партии. Участие в выборах кандидатов, являющихся членами партии, но выдвинутых в порядке самовыдвижения не может расцениваться как участие партии в выборах, хотя бы указанное решение и принималось с ведома и согласия руководящих органов партии. Не является таким участием и поддержка партиями независимых кандидатов на должность Президента Российской Федерации. Поскольку участие в выборах в контексте Федерального закона "О политических партиях" рассматривается лишь применительно к прямым выборам, в которых политическая партия выступает в качестве избирательного объединения, то также не учитываются участие представителей политической партии в непрямых выборах членов Совета Федерации региональными парламентами и должност-

---

[1] *В случае если количество голосов, поданных за кандидата, меньше числа депутатских мандатов, избирательный рейтинг считается равным нулю.*

ных лиц (глав муниципальных образований) представительными органами муниципальных образований.

Федеральным законом “О политических партиях” устанавливаются достаточно четкие критерии участия партии в выборах. Партия считается участвующей в выборах в любом из следующих случаев – голосования за выдвинутых ею и зарегистрированных:

• федерального списка кандидатов в депутаты Государственной Думы;

• кандидата на должность Президента Российской Федерации;

• кандидатов (списков кандидатов) в депутаты законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации не менее чем в 20 процентах субъектов Российской Федерации (т.е. в 17 субъектах из 85);

• кандидатов (списков кандидатов) на выборах в органы местного самоуправления более чем в половине субъектов Российской Федерации.

Как явствует из вышеприведенных критериев, для признания политической партии участвующей в выборах последней необходимо принять участие, как минимум, в одной избирательной кампании на федеральном уровне – президентской либо парламентской. Для того чтобы партия была признана участвующей в выборах на региональном либо обеспечить требуемый территориальный охват по субъектам Российской Федерации, при этом форма участия (выдвижение списка кандидатов или отдельных кандидатов), а также количество выдвинутых кандидатов не имеют юридического значения[1].

Чтобы партия была признана участвующей в выборах, необходимо, чтобы было проведено голосование за выдвинутых ею кандидатов либо список кандидатов, то есть необходимыми условиями являются: 1) само выдвижение кандидата (списка кандидатов); 2) регистрация кандидата (списка кандидатов); 3) факт проведения по ним голосования. При проведении выборов в два тура достаточным основанием для признания партии участвующей в выборах является участие кандидата в общих выборах, то есть в так называемом первом туре.

Партия не будет признаваться участвующей в выборах, если избирательной комиссией было вынесено решение об отказе в регистрации, а также судом решение об отмене регистрации выдвинутых ею кандидатов (списков кандидатов) либо если политическая партия в установленном порядке отозвала список кандидатов в депутаты Государственной Думы, законодательного (представительного) органа государственной власти субъектов Российской Федерации, органа местного самоуправления либо если выдвинутый политической партией кандидат в Президенты Российской Федерации, в депутаты законодательного (представительного) органа государственной власти субъектов Российской Федерации, и на иную выборную должность в органы местного самоуправления заявил о снятии своей кандидатуры. Также не будет считаться участием в выборах выбытие кандидата по иным обстоятельствам (смерть, утрата пассивного избира-

тельного права), если оно состоялось до дня голосования и данный факт выбытия был установлен решением комиссии и зафиксирован в избирательных бюллетенях[1].

Закон не рассматривает как участие в выборах и поддержку партией независимых кандидатов на выборах проводимых по мажоритарной системе, в том числе членов партии, участвовавших в выборах в качестве кандидатов – самовыдвиженцев, то есть официально не выдвинутых партией. Это требование сохраняет свою силу и в тех случаях, когда сведения о партийной принадлежности независимого кандидата были указаны в бюллетене для голосования.

В связи с тем что в 2004–2005 годах отменены прямые выборы глав исполнительной власти регионов, а также осуществлен переход от смешанной к пропорциональной системе выборов депутатов Государственной Думы, упразднен институт избирательных блоков, ранее предусмотренные основания признания участия партии в выборах будут постепенно утрачивать силу.

Так, до 8 января 2008 года в числе оснований участия в выборах законодательством признается выдвижение избирательным блоком, в состав которой входит партия, зарегистрированного федерального списка кандидатов в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, а также партией либо избирательным блоком, в состав которого входит партия, зарегистрированных кандидатов в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации не менее чем в 5 процентах одномандатных избирательных округов.

До 7 августа 2010 года партия признается участвующей в выборах, если имело место:

• выдвижение партией (в том числе в составе избирательного блока) и зарегистрированных кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) не менее чем в 10 процентах субъектов Российской Федерации;

• выдвижение избирательным блоком, в состав которого входила политическая партия, зарегистрированных кандидатов (списков кандидатов) в депутаты законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации не менее чем в 20 процентах субъектов Российской Федерации;

• выдвижение избирательным блоком, в состав которого входила политическая партия, зарегистрированных кандидатов (списков кандидатов) на выборах в

---

[1] *В связи с укрупнением субъектов Российской Федерации возникает вопрос об учете ранее состоявшихся выборов в органы власти субъектов Российской Федерации, прекративших свое существование. На наш взгляд, факт участия партии в подобных выборах также должен учитываться при определении необходимого числа субъектов.*

органы местного самоуправления более чем в половине субъектов Российской Федерации.

Важно отметить, что в отличие от ряда зарубежных государств (Мексика и др.) российское избирательное законодательство не увязывает вопрос об участии в выборах и соответственно сохранение статуса политической партии с электоральным результатом, полученным партией на выборах. Это как раз тот случай, когда для подтверждения правового статуса политической партии важна не победа, а участие. В то же время, получение низкого (менее 3 %) результата по голосованию на выборах за избирательное объединение депутатов Государственной Думы влечет за собой ответственность (санкцию) в виде обязанности возмещения им стоимости бесплатного эфирного времени и бесплатно предоставленной печатной площади. Аналогичная ответственность может быть установлена и на региональных выборах (Челябинская обл., г. Москва и Санкт-Петербург), однако порог ответственности здесь может быть снижен и составлять 2 процента (Ивановская, Кемеровская, Магаданская, Томская области, Еврейская АО) или еще меньше либо вообще не устанавливаться.

Подобные меры воздействия являются своего рода правовой санкцией к избирательным объединениям, принимающим участие в выборах в отсутствие поддержки избирателей. Она также ограничивает, хотя и косвенно, количество маловлиятельных участников избирательного процесса, участвующих в выборах исключительно для самопрезентации и имитации собственной политической активности.

---

[1] *Последнее представляется особо важным, т.к. возможны ситуации, когда смерть кандидата наступает в день голосования либо накануне дня голосования, однако избирательные комиссии не успевают принять решение о выбытии кандидата и голосование по его кандидатуре имеет место. Такой случай имел место в 1989 г. на выборах народных депутатов СССР (кандидат в депутаты В. Макаров погиб в шахте).*

Глава 10
Деятельность наблюдателей от политических партий

Наблюдение за выборами как институт демократической избирательной системы. Зарубежный и российский опыт проведения выборов подтверждает, что атмосфера гласности при проведении избирательной кампании, присутствие наблюдателей на избирательных участках в день выборов, повышает уверенность участников избирательного процесса в справедливости и легитимности выборов. Включение института наблюдения в законодательство субъектов Федерации позволило, наряду с другими имплементированными международными принципами и общепризнанными нормами, вывести Россию в число стран с демократическим избирательным законодательством.

Организация наблюдения за выборами. При проведении выборов наблюдатель может быть назначен в соответствующие уровню выборов избирательные комиссии зарегистрированным кандидатом, избирательным объединением, выдвинувшим зарегистрированного кандидата, зарегистрированных кандидатов, избирательным объединением, зарегистрировавшим список кандидатов. Законом, регулирующим порядок организации и проведения выборов, может быть предусмотрена возможность назначения наблюдателей иными общественными объединениями. Вместе с тем, поправки, внесенные в июле 2005 года в Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав, исключили из круга организаций, имеющих право направлять наблюдателей, избирательные объединения, иные общественные объединения зарегистрированные на соответствующем либо вышестоящем уровне, не принимающие участия в данных выборах посредством выдвижения в выборах зарегистрированных кандидатов (списков кандидатов). Законодатели ряда субъектов Российской Федерации (г. Санкт-Петербург, Красноярский край) сочли необходимым сохранить институт общественного наблюдения на региональных выборах и предусмотрели возможность присутствие наблюдателей от общественных организаций в избирательных комиссиях различного уровня.

Избирательное законодательство требует, чтобы полномочия наблюдателя были удостоверены в направлении в письменной форме. Соответствующий документ может быть выдан зарегистрированным кандидатом или его доверенным лицом, избирательным объединением, интересы которых представляет

данный наблюдатель, если закон допускает. В направлении указываются фамилия, имя и отчество наблюдателя, адрес его места жительства, номер избирательного участка, наименование комиссии, куда наблюдатель направляется.

В соответствии с рамочным Федеральным законом наблюдателями не могут быть назначены выборные должностные лица, депутаты, высшие должностные лица субъектов Российской Федерации (руководители высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), главы местных администраций, лица, находящиеся в их непосредственном подчинении, судьи, прокуроры. Наблюдателями также не могут являться члены избирательных комиссий с правом решающего голоса. Ответственность за соблюдение ограничений возложена на лиц, направляющих наблюдателей. Соответственно, в документе о назначении наблюдателей должно содержаться указание об отсутствии указанных ограничений.

Указание каких-либо дополнительных сведений о наблюдателе, а в случае направления наблюдателя кандидатом, его доверенным лицом проставление печати не требуются. Направление действительно при предъявлении паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина. Предварительное уведомление о направлении наблюдателя не требуется: в этом содержится важнейшая гарантия эффективности их деятельности.

Документ о направлении наблюдателя может быть предъявлен в участковую комиссию в период с момента начала работы участковой комиссии в день голосования, а также в дни досрочного голосования и до получения сообщения о принятии вышестоящей комиссией протокола об итогах голосования, а равно при повторном подсчете голосов избирателей, а в территориальную или иную комиссию – в период досрочного голосования либо в период с начала голосования на избирательных участках до окончания составления итогового протокола на соответствующей территории.

Доступ в помещение участковой комиссии, сформированной на избирательном участке, образованном в воинской части, закрытом административно-территориальном образовании, больнице, санатории, доме отдыха, следственном изоляторе и изоляторе временного содержания, а также в помещение для голосования на этом избирательном участке должен быть обеспечен всем членам участковой комиссии, наблюдателям. Наблюдатели вправе присутствовать в иных, кроме участковых, комиссиях при проведении ими досрочного голосования, установлении итогов голосования, определении результатов выборов, составлении соответствующих протоколов об итогах голосования, о результатах выборов, а также при повторном подсчете голосов избирателей

При этом не допускается одновременное осуществление полномочий наблюдателя в помещении комиссии, помещении для голосования двумя и более наблюдателями, представляющими интересы одного зарегистрированного канди-

дата, избирательного объединения. Не допускается установление каких-либо иных, кроме установленных рамочным федеральным законом, ограничений, касающихся присутствия наблюдателей в помещении для голосования, наблюдения за проведением голосования, подсчетом голосов избирателей, составлением протоколов об итогах голосования, а также выдачи копий протоколов об итогах голосования.

Основная задача, стоящая перед партийными наблюдателями на выборах заключается в том, чтобы обеспечить:

• законность проведения выборов;

• точность подсчета голосов;

• правильность составления протокола голосования;

• вскрытия и предотвращения фактов правонарушений и фальсификаций в ходе голосования и установления его итогов и как следствие, признание результатов выборов (легитимация) обществом.

Наблюдатели являются представителями своей партии или кандидата. Они осуществляют контроль за всеми стадиями голосования и служат гарантами законности этого процесса.

Функции, права и обязанности наблюдателей. В Федеральном законе "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" установлены прав и обязанности наблюдателей, которые вправе присутствовать на избирательных участках в день голосования с момента начала работы участковой избирательной комиссии и до составления протокола об итогах голосования.

Наблюдатель вправе:

• знакомиться со списками избирателей, реестром выдачи открепительных удостоверений, находящимися в комиссии открепительными удостоверениями, реестром заявлений (обращений) о голосовании вне помещения для голосования;

• находиться в помещении для голосования соответствующего избирательного участка, в день голосования, а также в дни досрочного голосования в любое время с момента начала работы участковой комиссии и до получения сообщения о принятии вышестоящей избирательной комиссией протоколов об итогах голосования, а также при повторном подсчете голосов избирателей;

• наблюдать за выдачей избирательных бюллетеней избирателям;

• присутствовать при голосовании избирателей, вне помещения для голосования;

• наблюдать за подсчетом числа граждан, внесенных в списки избирателей, бюллетеней, выданных избирателям, погашенных бюллетеней; наблюдать за подсчетом голосов избирателей на избирательном участке, на расстоянии и в условиях, обеспечивающих им обозримость содержащихся в бюллетенях от-

меток избирателей, знакомиться с любым заполненным или незаполненным бюллетенем при подсчете голосов избирателей, наблюдать за составлением комиссией протокола об итогах голосования и иных документов;

• обращаться к председателю участковой комиссии, а в случае его отсутствия к лицу, его замещающему, с предложениями и замечаниями по вопросам организации голосования;

• знакомиться с протоколами соответствующей комиссии, нижестоящих комиссий об итогах голосования, о результатах выборов и приложенными к ним документами, получать от соответствующей комиссии заверенные копии указанных протоколов. Заверение копий протоколов и иных документов комиссий производится председателем или заместителем председателя, или секретарем соответствующей комиссии. При этом лицо, заверяющее копию документа, на указанной копии делает запись: "Верно" или "Копия верна", расписывается, указывает свои фамилию и инициалы, дату и время заверения копии и проставляет печать соответствующей комиссии;

• носить нагрудный знак с обозначением своего статуса и указанием своих фамилии, имени и отчества, а также фамилии, имени и отчества зарегистрированного кандидата или наименования избирательного объединения, общественного объединения, направивших наблюдателя в комиссию. Законом может быть предусмотрено, что форма нагрудного знака устанавливается комиссией, организующей выборы;

• обжаловать действия (бездействие) комиссии в вышестоящую комиссию, избирательную комиссию субъекта Российской Федерации, Центральную избирательную комиссию Российской Федерации или в суд;

присутствовать при повторном подсчете голосов избирателей в соответствующих комиссиях.

Наблюдатель не вправе:

• выдавать избирателям бюллетени для голосования;

• расписываться за избирателя, в том числе по его просьбе, в получении бюллетеней;

• заполнять за избирателя, в том числе по его просьбе, бюллетени;

• предпринимать действия, нарушающие тайну голосования;

принимать непосредственное участие в проводимом членами комиссии с правом решающего голоса подсчете бюллетеней;

• совершать действия, препятствующие работе комиссии;

проводить агитацию среди избирателей;

• участвовать в принятии решений соответствующей комиссией.

Если наблюдатель в помещении для голосования дает советы избирателям, за кого голосовать, то это должно расцениваться как незаконная агитация, искажение свободного волеизъявления избирателя. В этом случае наблюдатель незамедлитель-

но удаляется из помещения для голосования. Решение об этом принимается простым большинством голосов из числа присутствующих членов участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса и оформляться протоколом. Такие же действия могут быть предприняты в случае, если наблюдатель в ходе голосования опрашивает избирателей, за кого они проголосовали или хотят проголосовать, что должно расцениваться как косвенное влияние на процесс голосования.

Наблюдатель при подсчете голосов контролирует соблюдение следующей процедуры подсчета голосов, установленной законом.

1. Погашение неиспользованных и испорченных бюллетеней, которое производится после окончания времени голосования, но до вскрытия избирательных ящиков. (Неиспользованными избирательными бюллетенями считаются те, которые остались в распоряжении участковой комиссии по окончании времени голосования, испорченными бюллетенями признаются бюллетени, которые не соответствуют установленным требованиям и не могут быть использованы при голосовании, в том числе возвращенные избирателями с отметкой комиссии в списке избирателей и на бюллетене о его возврате).

2. Занесение в итоговые протоколы числа неиспользованных и погашенных бюллетеней и открепительных удостоверений. Наблюдатель обязан визуально ознакомиться с погашенными бюллетенями и открепительными удостоверениями под контролем членов участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса.

3. Осуществление процедуры закрытия списка избирателей. Перед непосредственным подсчетом голосов избирателей члены участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса вносят на каждую страницу списка избирателей следующие суммарные данные по этой странице отдельно по федеральному и одномандатному избирательным округам:

а) число избирателей, включенных в список (без учета избирателей, которым выданы открепительные удостоверения в территориальной и участковой избирательных комиссиях);

б) число избирательных бюллетеней, выданных избирателям на избирательном участке в день голосования (устанавливается по числу подписей избирателей в списке избирателей);

в) число избирательных бюллетеней, выданных избирателям, проголосовавшим вне помещения для голосования (устанавливается по числу соответствующих отметок в списке избирателей);

г) число избирателей, проголосовавших досрочно (устанавливается по числу соответствующих отметок в списке избирателей), если такое голосование проводилось;

д) число открепительных удостоверений, выданных участковой избирательной комиссией избирателям на избирательном участке;

е) число избирателей, проголосовавших по открепительным удостоверениям на избирательном участке.

После внесения указанных данных каждая страница списка избирателей подписывается членом избирательной комиссии с правом решающего голоса, который проставляет эти данные и затем их суммирует, оглашает и сообщает председателю и лицам, присутствующим при подсчете голосов. В последний лист списка избирателей председатель, заместитель председателя или секретарь участковой избирательной комиссии вносят итоговые данные, определяемые как сумма вышеуказанных данных, заверяет их подписью и печатью участковой избирательной комиссии. После этого со списком избирателей обязаны ознакомиться член избирательной комиссии с правом совещательного голоса и наблюдатели. До окончания подсчета голосов со списком работать запрещается.

4. Контроль организации подсчета голосов избирателей. Сортировка бюллетеней и подсчет голосов избирателей проводятся на специально оборудованных местах в помещении для голосования без выноса избирательных ящиков и бюллетеней. Непосредственный подсчет голосов избирателей производится в специально отведенных местах, оборудованных таким образом, чтобы к ним был обеспечен доступ членов комиссии как с правом решающего, так и с правом совещательного голоса. Лицам, присутствующим при непосредственном подсчете голосов, должен быть обеспечен полный обзор действий членов комиссии. При этом должен быть обеспечен полный обзор действий членов участковой избирательной комиссии всеми присутствующими при подсчете.

5. Контроль вскрытия избирательных ящиков. Вначале поочередно вскрываются переносные ящики и пересчитываются находящиеся в них бюллетени. Вскрытию каждого переносного ящика для голосования предшествует объявление числа избирателей, проголосовавших с использованием данного переносного ящика для голосования. Затем вскрываются стационарные ящики.

Перед вскрытием каждого избирательного ящика наблюдатель должен убедиться в сохранности печати (пломбы). В случае отсутствия или повреждения пломбы (печати) на ящике наблюдатель представляет председателю комиссии свое заявление по данному факту и немедленно сообщает в свой избирательный штаб. При отсутствии пломб или при поврежденных пломбах все бюллетени в таком ящике решением комиссии могут быть признаны недействительными.

6. Контроль подсчета бюллетеней из избирательных ящиков. Подсчет бюллетеней в переносных ящиках производится отдельно по каждому ящику в последовательности их номеров. При подсчете члены комиссии отделяют избирательные бюллетени неустановленной формы.

Бюллетенями неустановленной формы признаются бюллетени, изготовленные неофициально (ксерокопия, подделка, любая бумажка, обнаруженная в ящике) или бюллетени, у которых в правом верхнем углу отсутствуют печать

или подписи двух членов комиссии. Бюллетени неустановленной формы при непосредственном подсчете голосов не учитываются.

Подсчет ведется таким образом, чтобы не нарушалась тайна голосования, при этом отделяются избирательные бюллетени неустановленной формы. Число извлеченных бюллетеней установленной формы оглашается и заносится в строки 7 протоколов об итогах голосования и их увеличенных форм.

7. Контроль сортировки избирательных бюллетеней. Члены участковой комиссии сортируют избирательные бюллетени, извлеченные из переносных и стационарных ящиков для голосования, по голосам, поданным за каждого из кандидатов (каждый список кандидатов). При сортировке бюллетеней члены участковой комиссии с правом решающего голоса оглашают содержащиеся в каждом из них отметки избирателя и представляют бюллетени для визуального контроля всем лицам, присутствующим при непосредственном подсчете голосов. Одновременное оглашение содержания двух и более бюллетеней не допускается: в противном случае присутствующим наблюдателям трудно убедиться в аутентичности оглашенной информации визуально демонстрируемым данным.

Недействительными признаются бюллетени, по которым невозможно установить волеизъявление избирателя, в частности, такие, в которых любой знак (знаки) проставлен более чем в одном квадрате или не проставлен ни в одном из них, а также заполненные карандашом, имеющие исправления и следы подчисток.

8. Подсчет бюллетеней установленной формы. После сортировки бюллетеней производится подсчет голосов избирателей по бюллетеням установленной формы. После этого с рассортированными бюллетенями для голосования вправе визуально ознакомиться члены избирательной комиссии с правом совещательного голоса и наблюдатели под контролем членов участковой комиссии с правом решающего голоса.

Наблюдатель обязан визуально просмотреть все бюллетени в каждой стопке на предмет соответствия их рассортировке по каждому кандидату, по каждому федеральному списку, на недействительные бюллетени, на бюллетени неустановленной формы (при этом закон запрещает лично наблюдателю работать с бюллетенями).

После этого членами комиссии производится проверка контрольных соотношений данных, внесенных в протоколы об итогах голосования. После проведения всех необходимых действий и подсчетов участковая комиссия в обязательном порядке проводит итоговое заседание, на котором рассматриваются жалобы (заявления) о нарушениях при голосовании и подсчете голосов избирателей, после чего подписывается протокол участковой комиссии об итогах голосования. Протокол об итогах голосования заполняется в двух экземплярах и подписывается всеми присутствующими членами участковой комиссии с пра-

вом решающего голоса, в нем проставляются дата и время (час с минутами) его подписания. Если во время заполнения протокола об итогах голосования некоторые члены участковой комиссии с правом решающего голоса отсутствуют, в протоколе делается об этом запись с указанием причины их отсутствия. Протокол является действительным, если он подписан большинством от установленного числа членов участковой комиссии с правом решающего голоса. Протокол об итогах голосования, полученный с применением технического средства подсчета голосов либо с использованием комплекса для электронного голосования, приобретает юридическую силу после указанного подписания. При подписании протокола об итогах голосования члены участковой комиссии с правом решающего голоса, несогласные с содержанием протокола, вправе приложить к протоколу особое мнение, о чем в протоколе делается соответствующая запись. По требованию наблюдателя участковая комиссия немедленно после подписания протокола об итогах голосования (в том числе составленного повторно) обязана выдать указанным лицам заверенную копию протокола об итогах голосования. Лицо, получившее заверенную копию, расписывается в указанном реестре. Ответственность за соответствие в полном объеме данных, содержащихся в копии протокола об итогах голосования, данным, содержащимся в протоколе, несет лицо, заверившее указанную копию протокола.

Наблюдатель должен лично ознакомиться с экземплярами протоколов, внести из них все данные в свои копии протоколов (по возможности, получить у комиссии ксерокопии оригиналов официальных протоколов) и обязательно заверить свою копии (или ксерокопии) протоколов у председателя или секретаря избирательной комиссии, которые обязаны сделать запись: “Копия верна” или “Верно”, расписаться, поставить дату, время и печать соответствующей избирательной комиссии, указать свою фамилию и инициалы. В заверенных копиях протоколов исправления не допускаются. В случае внесения исправлений необходимо делать у председателя или секретаря комиссии заверяющую запись: “Исправленному верить”.

Председатель или его заместитель, или секретарь участковой комиссии обязаны расписаться с указанием своей должности и фамилии и поставить печать участковой комиссии на каждой странице копии протоколов в качестве его заверения.

Особенности подачи заявлений и жалоб в избирательные комиссии. Основное “оружие” наблюдателей и членов избирательной комиссии с правом совещательного голоса – это ручка и бумага. И следовательно, они должны знать, как ими пользоваться и в каких случаях, что подается и в какие инстанции.

Акт о нарушении избирательного законодательства составляется во всех случаях нарушения закона в ходе голосования и подсчета голосов. Заявление подается председателю избирательной комиссии или лицу его заменяющему

с просьбой о прекращении нарушений избирательного законодательства и принятии мер к устранению нарушений, а также привлечении виновных к ответственности;

Жалоба подается в вышестоящую избирательную комиссию или суд на действия (бездействие) должностных лиц или лиц, нарушающих избирательное законодательство.

Полученные в участковой комиссии протоколы и копии жалоб и заявлений доставляются в штаб кандидата, от которого действует наблюдатель.

Типовые нарушения избирательного законодательства

До дня голосования	Воздействие на избирателей, наблюдателей или членов избирательной комиссии путем подкупа или обещания вознаграждения. Угрозы избирателям, наблюдателям или членам избирательной комиссии, членам их семей. Распространение незаконно выпущенных агитационных материалов (отсутствуют или даны не в полном объеме выходные данные, занижен тираж). Нарушения порядка и правил ведения предвыборной агитации. Подмена или попытки уничтожения документов строгой отчетности. Ограничение доступа представителям СМИ. Ограничение гласности и открытости выборов (нет доступа наблюдателей).
Во время голосования	Отсутствие проверки избирательных урн при открытии избирательного участка. Использование незарегистрированных и неопечатанных избирательных урн. Несоответствие числа бюллетеней, полученных по акту, их реальному количеству. Присутствие в избирательной комиссии лиц, не имеющих на то права. Отсутствие (исчезновение) документов строгой отчетности или несоответствие их численности передаточным актам. Задержка с открытием избирательного участка (позже установленного времени).

Оставление избирательного участка членами избирательной комиссии с правом решающего голоса более 50 процентов от числа назначенных членов избирательной комиссии.
Изменение местонахождения избирательного участка.
Безосновательный отказ в выдаче бюллетеней внесенным в списки избирателям.
Попытки получить бюллетень за другого, в том числе и родственника.
Вмешательство в свободу выбора и тайну голосования.
Ведение предвыборной агитации в день голосования.
Официальное разрешение голосования вне кабин для тайного голосования.
Попытки фальсифицировать голосование (вброс бюллетеней в ящики) для голосования.

Нарушения, связанные с бюллетенями и подсчетом голосов

Нарушение целостности пломб на урнах.
Выдача бюллетеней избирателям, подсчет бюллетеней неустановленного образца.
Кража или подмена бюллетеней.
Перекладывание бюллетеней из одной стопки в другую после сортировки.
Доступ к бюллетеням лиц, кроме членов комиссии с правом решающего голоса.
Кража, уничтожение или подмена бюллетеней во время их перемещения с места голосования к месту подсчета голосов (подсчет происходит в помещении для голосования).
Умышленная порча бюллетеней, превращение их в недействительные.
Неправильное оглашение и фиксирование содержания бюллетеня.
Фальсификация подсчета в пользу одного из кандидатов.
Сообщение ложных сведений о результатах голосования.
Неоправданная задержка (или поспешность) в подсчете голосов.

	Подписание членами комиссии незаполненных протоколов. Неспособность обеспечить сохранность или доставку избирательных документов по назначению. Нарушение порядка хранения документов строгой отчетности. Представление наблюдателям и СМИ искаженной информации о выборах. Увоз из участковой избирательной комиссии вместе с итоговым протоколом всех бюллетеней в территориальную избирательную комиссию. Осуществление повторного подсчета без наблюдателей или членов комиссий с правом совещательного голоса.
При оформлении протокола об итогах голосования	Заполнение протокола об итогах голосования карандашом. Внесение каких-либо из изменений в подписанный протокол. Проставление подписи хотя бы за одного члена участковой комиссии с правом решающего голоса другим членом участковой комиссии или посторонним лицом.

В рамках масштабных избирательных кампаний политические силы обычно координируют свои усилия по обеспечению общественного контроля за выборами. Так, важнейшим событием избирательной кампании 2003 года стал Общественно-политический форум “Выборы-2003”. В рамках форума ведущие российские политические партии, союзы и ассоциации в области массовой информации и политических технологий подписали “Общественный договор “Выборы-2003”, продемонстрировав свою готовность проводить чистые и честные выборы депутатов Государственной Думы. В Декларации участников Общественного договора были закреплены основные принципы действий на предстоящих выборах: приоритет закона над политическими, групповыми и личными интересами, а также соображениями политической целесообразности; ответственность участников Договора перед обществом за свои действия, которые могут повлиять на свободу волеизъявления граждан; равенство возможностей в информировании избирателей; недопущение “войны компроматов” и дискредитации конкурентов путем распространения недостоверной информации с целью вызвать у избирателей негативное отношение к иным участникам выборов и др.

Участники Общественного договора обязались следовать принципам и нормам ведения избирательных кампаний, провозглашенным в Декларации, а также закрепленным в Хартии телерадиовещателей, Хартии “Политические консультанты за честные выборы”, Декларации российских журналистов в поддержку свободных и честных выборов.

По контролю за выполнением Общественного договора был образован Наблюдательный совет и Экспертная группа. На заседаниях Наблюдательного совета и Экспертной группы обсуждались обращения и заявления политических партий, вопросы формирования тематики теледебатов с учетом предложений политических партий, график участия в теледебатах на телевизионных каналах “Первый канал”, “Россия” и “ТВЦ”, проблемы организации общественного контроля в ходе проведения выборов. В связи с обращением политических партий и общественных организаций Республики Башкортостан о фактах грубейших нарушений избирательного законодательства в республике, Наблюдательный совет направлял комиссию в республику для анализа ситуации на месте и обсуждал результаты этой проверки.

Большое внимание уделялось подготовке экспертных заключений на поступающие жалобы, обращения, заявления. Это: заключение на обращения Г. Зюганова, других лидеров КПРФ по поводу сюжета о выходе книги К. Бельянинова в информационной программе “Вести”, по поводу выступления Президента Российской Федерации В.В.Путина на съезде партии “Единая Россия”, на телефильм “Пейзаж перед бурей”, о нарушении Общественного договора телекомпаниями ОАО “Первый канал” и ФГУП “ВГТРК”. Заключение на обращение Председателя ЦК Народной партии Российской Федерации Г. Райкова в связи с выдвижением кандидатов-двойников и другие.

Уже само публичное обсуждение вопросов дисциплинировало участников избирательного процесса. Давались аргументированные этические и правовые оценки на поступающие жалобы и обращения, что снимало накал страстей. С другой стороны, не все решения и рекомендации Наблюдательного совета и Экспертной группы выполнялись. Так, неоднократно обращалось внимание МедиаСоюза, Национальной ассоциации телерадиовещателей на нарушения принципа равенства избирательных объединений и блоков в информировании избирателей. Однако адекватной реакции на эти предложения, зачастую, не было.

Совершенствование избирательного законодательства, включение политических партий в процесс контроля за выполнением избирательных законов способствовало повышению политической активности партий на выборах.

Заключение

На протяжении последних пятнадцати лет российской истории развитие политических партий и российской политической системы в целом неразрывно сопряжено с выборами. Выборы не просто формируют конфигурацию политических сил в партийной системе страны, они фактически формируют саму партийную систему, стимулируя создание новых политических партий либо их реорганизацию и преобразование, содействуя усилению объединительных тенденций в партийном строительстве, способствуя расширению и укреплению сферы взаимодействия политический партий с государственными и общественными институтами.

Правовые нормы, регулирующие порядок и процедуру участия политических партий в выборах, прямо либо опосредованно воздействуют на организационную структуру политических партий, способы выражения своей позиции относительно программных целей политической партии и путей их достижения, формы предвыборной активности в борьбе за голоса избирателей. Можно без особого преувеличения сказать, что дееспособность и эффективность партийной системы закладываются в формулировках избирательного законодательства.

Вместе с тем развитие института политических партий требует только продуманной и последовательно осуществляемой государством правовой политики в отношении политических партий, но и активности самих политических партий, известного уровня политико-правовой культуры общества, освоение ими навыков межпартийного диалога и коалиционных действий. Политические партии должны в полной мере осознать свою ответственность за будущее своей страны и своих избирателей. Только в этом случае политические партии могут стать эффективным и востребованным посредником между властью и избирателями.

В предложенной читателю книге сделана попытка системного изложения правовых основ участия политических партий в избирательном процессе. Издание 2006 года показало, что подобный формат учебного пособия востребован, и в этом плане идея себя оправдала. Вместе с тем практика организации и проведения избирательных кампаний, а также изменения, внесенные в избирательное законодательство в 2006–2007 годах, потребовали внесения в текст пособия определенных корректив, не меняющих концепции издания.

Читатель, должно быть, обратил внимание, что в работе практически не содержится личных оценочных комментариев положений законодательства, в том числе и по спорным вопросам, ставших предметом оживленных общественно-политических дискуссий. Это сознательный выбор авторов, посчитавших, что внесение подобных элементов в работу, тем более коллективную, едва ли способствовало бы ее прямому назначению. Единственным исключением, пожалуй, является вопрос о достоинствах и рисках пропорциональной системы, что не случайно, учитывая фактор предстоящих выборов депутатов Государственной Думы.

В качестве приложения в настоящем издании помещены подробные сведения об избирательных системах субъектов Российской Федерации, организации региональных выборов, а также тесты, ответив на которые, читатель может оценить качество собственных знаний и одновременно – то, насколько содержащийся в работе учебный материал помог ему их углубить и систематизировать.

ТЕСТЫ

К главе 1

1. С какого момента политические партии вправе?

1.1. Распространять информацию о своей деятельности:

А. С момента создания.

В. Со дня государственной регистрации.

С. Со дня представления сведений о регистрации региональных отделений более чем в половине субъектов Российской Федерации.

1.2. Иметь программу и устав:

А. С момента создания.

В. Со дня государственной регистрации.

С. Со дня представления сведений о регистрации региональных отделений партии более чем в половине субъектов Российской Федерации.

1.3. Заключать от своего имени гражданско-правовые договоры:

А. С момента создания.

В. Со дня получения документа, подтверждающего факт регистрации и внесения в единый реестр юридических лиц.

С. Со дня представления сведений о регистрации региональных отделений более чем в половине субъектов Российской Федерации.

1.4. Выдвигать кандидатов на выборах в органы государственной власти:

А. С момента создания.

В. Со дня государственной регистрации.

С. Со дня представления сведений о регистрации региональных отделений более чем в половине субъектов Российской Федерации.

1.5. Быть истцом и ответчиком в суде:

А. С момента создания.

В. Со дня государственной регистрации.

С. Со дня представления сведений о регистрации региональных отделений более чем в половине субъектов Российской Федерации.

Правильные ответы:

1.1. – А.

1.2. – А.

1.3. – В.

1.4. – С.

1.5. – В.

2. Если в период избирательной кампании принят закон, содержащий положения, которыми определяется порядок подготовки и проведения соответствующих выборов, то эти положения:

А. Применяются на проводимых выборах.

В. Применяются к выборам, которые назначены после их вступления в силу.

Правильный ответ – В.

К главе 2

1. Какие высказывания являются истинными, а какие нет?

1.1. Политическая партия – орган государственной власти:

А. Истинное.

В. Ложное.

1.2. Политическая партия – вид общественного объединения:

А. Истинное.

В. Ложное.

1.3. Политическая партия имеет статус общероссийского общественного объединения:

А. Истинное.

В. Ложное.

1.4. Политическая партия должна иметь региональные отделения во всех субъектах Российской Федерации:

А. Истинное.

В. Ложное.

Правильные ответы:

1.1. – В.

1.2. – А.

1.3. – А.

1.4. – В.

3. Какова минимально необходимая численность политической партии?

A. 500 000.

B. 50 000.

C. 10 000.

D. 5000.

Правильный ответ – В.

4. Может ли политическая партия быть создана?

4.1. По национальному, расовому признаку:

А. Да.
В. Нет.
4.2. По идеологическому признаку:
А. Да.
В. Нет.
4.3. По религиозному признаку:
А. Да.
В. Нет.

Правильные ответы:
4.1. – В.
4.2. – А.
4.3. – В.

К главе 3

1. Какие утверждения являются истинными, а какие нет?

1.1. Избирательная система на выборах депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъекта Российской Федерации обязательно должна быть смешанной:
А. Истинное.
В. Ложное.

1.2. Не менее половины депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации должны избираться по пропорциональной системе:
А. Истинное.
В. Ложное.

1.3. В двухпалатном законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации по пропорциональной системе должно избираться не менее половины депутатов одной из палат:
А. Истинное.
В. Ложное.

1.4. В двухпалатном законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации по пропорциональной системе должно избираться не менее половины депутатов обеих палат:
А. Истинное.
В. Ложное.

Правильные ответы:
1.1. – В.
1.2. – А.
1.3. – А.
1.4. – В.

2. Депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Фе-

дерации пятого созыва будут избираться:

A. По мажоритарной избирательной системе.

B. По пропорциональной избирательной системе.

C. По смешанной избирательной системе.

Правильный ответ – B.

3. Какой максимально допустимый заградительный барьер может быть установлен на региональных и местных выборах?

A. 5 %.

B. 7 %.

C. 10 %.

Правильный ответ – B.

4. Могут ли участвовать в выборах общественные объединения, не являющиеся партиями?

A. На выборах депутатов Государственной Думы.

B. На выборах депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

C. На выборах в органы местного самоуправления.

Правильный ответ – C.

К главе 4

1. Избирательные комиссии (можно несколько ответов):

A. Обеспечивают реализацию и защиту избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации.

B. Руководят деятельностью политических партий в избирательной кампании.

C. Осуществляют подготовку и проведение выборов и референдумов.

D. По своему усмотрению устанавливают все правила организации выборов, порядок определения победителей по итогам голосования.

Правильный ответ – 1.1.; 1.3.

2. В составе избирательных комиссий субъектов Российской Федерации квота для кандидатур, предложенных политическими партиями, списки которых допущены к распределению депутатских мандатов, должна составлять:

A. Не менее 1/3.

B. Не менее 1/2.

C. Не менее 2/3.

Правильный ответ – B.

4. Уполномоченные представители партии назначаются:

A. Решением съезда политической партии либо решением органа, уполномоченного на то съездом политической партии.

B. Избирательной комиссией.

C. Инициативной группой избирателей.

Правильный ответ – A.

5. Уполномоченные представители партий по финансовым вопросам на выборах депутатов Государственной Думы подлежат регистрации:

A. Центральным исполкомом политической партии.

B. Исполкомом регионального отделения политической партии.

C. Центральной избирательной комиссией Российской Федерации.

D. Избирательной комиссией субъекта Российской Федерации.

Правильный ответ – C.

6. Прекратить полномочия уполномоченного представителя политической партии вправе:

A. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации.

B. Политическая партия.

C. Суд.

Правильный ответ – B.

7. Политическая партия, выдвинувшая федеральный список кандидатов, имеет право назначить не более:

A. 100 уполномоченных представителей.

B. 500 уполномоченных представителей.

C. Уполномоченных представителей, равных числу кандидатов в партийном списке.

Правильный ответ – B.

К главе 5

1. Решение о выдвижение списка кандидатов от политической партии на очередных выборах депутатов Государственной Думы принимается:

A. Съездом партии.

B. Решением коллегиального руководящего органа партии.

C. Решением председателя партии.

D. По заявлению группы членов партии.

Правильный ответ – A.

2. На дополнительных выборах по одномандатному округу в законода-

тельный орган власти субъекта Российской Федерации кандидата от политической партии вправе выдвинуть (можете отметить несколько ответов):

A. Коллегиальный руководящий орган партии.

B. Съезд партии.

C. Общее собрание первичной организации партии на территории округа.

D. Не менее трех избирателей округа – членов партии.

Правильные ответы – A., B.

3. Вправе ли выдвигать кандидатов (списки кандидатов) региональные отделения партии на региональных и местных выборах?

A. Вправе (в случае и порядке, определенном уставом партии).

B. Не вправе.

Правильный ответ – A.

4. Гражданин, обладающий пассивным избирательным правом, может обратиться с инициативой о выдвижении по списку политической партии на выборах в Государственную Думу:

A. В региональное отделение политической партии.

B. В центральные руководящие органы политической партии.

C. В Центральную избирательную комиссию Российской Федерации.

Правильный ответ – A.

5. Число лиц, не являющихся членами политической партии, в федеральном списке партии не может составлять:

A. Менее 50 %.

B. Более 50 %.

C. Менее 25 %.

D. Более 25 %.

Правильный ответ – B.

6. Выдвижение списка кандидатов на выборах депутатов Государственной Думы возможно:

A. Не ранее чем через 10 дней и не позднее чем через 30 дней со дня опубликования решения о назначении выборов.

B. В течение месяца со дня опубликования решения о назначении выборов.

C. За месяц до дня голосования.

Правильный ответ – A.

7. Может ли гражданин быть выдвинутым от партии без его согласия?

А. Да.
В. Нет.

Правильный ответ – В.

К главе 6

1. От сбора подписей и внесения избирательного залога освобождаются:

А. Кандидаты и списки кандидатов, выдвинутые политическими партиями, списки которых допущены к распределению депутатских мандатов по итогам последних выборов депутатов Государственной Думы.

В. Списки кандидатов, выдвинутые политическими партиями, списки которых допущены к распределению депутатских мандатов по итогам последних выборов депутатов Государственной Думы, и кандидаты – члены указанных партий.

С. Кандидаты и списки кандидатов, выдвинутые региональными отделениями политических партий, списки которых допущены к распределению депутатских мандатов по итогам последних выборов депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Правильный ответ – А.

2. Количество подписей, которое необходимо для регистрации кандидата, устанавливается законом, регулирующим конкретные выборы, и не может превышать:

А. 2 % от числа избирателей, зарегистрированных в одномандатном избирательном округе и 1 % от числа избирателей, зарегистрированных в многомандатном избирательном округе.

В. 2 % от числа избирателей, зарегистрированных в одномандатном избирательном округе, и 2 % от числа избирателей, зарегистрированных на территории соответствующего избирательного округа, поделенного на число депутатских мандатов в многомандатном избирательном округе.

С. 2 % от численности членов данной партии, проживающих на территории одномандатного или многомандатного округа.

Правильный ответ – В.

3. Когда можно начинать сбор подписей?

А. С момента назначения даты выборов;

В. С момента получения комиссией уведомления о выдвижении кандидата, заверения списка кандидатов;

С. Со дня оплаты изготовления подписных листов из избирательног фонда.

Правильный ответ – С.

4. Партия, внесшая избирательный залог:

А. Может представлять подписи.

В. Не вправе представлять подписи

С. Может представить подписи при условии, что внесенный залог обратят в доход государства.

Правильный ответ – В.

5. Может ли устанавливаться максимально допустимая квота на сбор подписей избирателей?

5.1. Федеральным законом на федеральных выборах среди избирателей, проживающих за пределами территории Российской Федерации:

А. Может.

В. Не может.

Правильный ответ – А.

5.2. Региональным законом на региональных выборах, на части территории субъекта Российской Федерации:

А. Может.

В. Не может.

Правильный ответ – В.

5.3. Региональным законом на муниципальных выборах, на части территории муниципального образования:

А. Может.

В. Не может.

Правильный ответ – В.

К главе 7

1. При проведении агитационных мероприятий от имени политической партии вправе выступать:

А. Члены партии.

В. Имиджмейкеры.

С. Сторонники партии.

D. Уполномоченные представители и доверенные лица политической партии.

Правильный ответ – D.

2. Агитационный период на выборах депутатов Государственной Думы (кроме времени агитации в печатных и электронных СМИ) начинается:

A. Со дня выдвижения политической партией федерального списка кандидатов.

B. Со дня регистрации федерального списка кандидатов.

C. За 28 дней до дня голосования.

Правильный ответ – A.

3. Использование в агитационных материалах изображения физического лица, высказываний физического лица о политической партии, выдвинувшей федеральный список кандидатов, допускается:

A. С письменного согласия Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

B. С письменного согласия центрального исполкома партии.

C. С письменного согласия данного физического лица (для лиц не моложе 18 лет).

Правильный ответ – C.

4. Использование обнародованных высказываний о политической партии, выдвинувшей федеральный список кандидатов, лица, не имеющего права ведения агитации, допускается, если:

A. Такое высказывание было обнародовано до дня официального опубликования решения о назначении выборов депутатов Государственной Думы.

B. Такое высказывание было обнародовано в ходе сбора подписей.

C. Такое высказывание было обнародовано после выдвижения партией партийного списка кандидатов.

Правильный ответ – A.

5. Расходы на проведение предвыборной агитации за список кандидатов от политической партии осуществляются:

A. За счет средств избирательного фонда политической партии, выдвинувшей федеральный список кандидатов, и избирательных фондов ее региональных отделений.

B. Из средств избирательных фондов других политических партий и их региональных отделений.

C. За счет средств зарубежных политических партий, поддерживающих данную партию.

Правильный ответ – A.

К главе 8

1. Избирательные фонды политических партий могут создаваться за счет (можете отметить несколько ответов):

A. Средств политической партии.

B. Благотворительных и религиозных организаций.

C. Зарубежных политических партий.

D. Добровольных пожертвований граждан и юридических лиц.

E. Грантов иностранных и международных организаций.

Правильные ответы – A.; D.

2. Средства избирательных фондов политических партий могут использоваться (можете отметить несколько ответов):

A. На создание новых региональных и местных отделений партии.

B. На финансовое обеспечение организационно-технических мероприятий по сбору подписей избирателей.

C. На проведение предвыборной агитации, а также оплату работ (услуг) информационного и консультационного характера.

D. На внесение избирательного залога.

E. На благотворительные цели.

Правильные ответы – B.; C.; D.

3. Все финансовые операции по специальному избирательному счету, за исключением возврата средств и зачисления перечисленных ранее средств, на выборах депутатов Государственной Думы прекращаются:

A. Через 30 дней после выборов.

B. В день голосования.

C. За день до дня голосования.

Правильный ответ – B.

4. Возмещение стоимости бесплатного эфирного времени и бесплатной печатной площади производится политической партией, участвующей в выборах депутатов Государственной Думы:

A. Если список кандидатов получил по результатам голосования менее 3% от общего числа избирателей.

B. Если список кандидатов получил по результатам голосования менее 5% от общего числа избирателей.

C. Если регистрация федерального списка была отменена или аннулирована, за исключением случаев аннулирования регистрации в связи с отзывом политической партией по вынуждающим обстоятельствам.

Правильный ответ – A.; C.

К главе 9

1. На выборах 15 депутатов К-ской областной Думы партия А получила 25 000 голосов избирателей, партия Б – 42 000 голосов избирателей, партия В – 18 000 голосов избирателей, партия Г – 5000 голосов избирателей, партия Д – 600 голосов избирателей. Заградительный барьер на указанных выборах составляет 5%. Сколько мандатов получит каждая партия, если использовать т.н. естественную квоту (Квоту Т. Хэйра)?

Правильный ответ –
А – 4; Б – 7; В – 3; Г – 1; Д – 0.

2. На выборах половины депутатов Законодательного Собрания Н-ского края, избираемых по пропорциональной системе, участвовали 12 партий. За политические партии было подано 60 000 голосов избирателей. Из них за партию А было подано 24 000 голосов, за партию Б – 5000 голосов, за партию В – 4100 голосов, за партию Г – 4000 голосов, за партию Д – по 3950 голосов, за партию Е – 3200, за партию Ж – 3100, за остальные партии – по 3000 и менее голосов. Заградительный барьер на выборах составляет 7% (с понижением до 50%) (4200). Какие партии будут допущены к выборам?

А. А, Б, В.
В. А, Б.
С. А, Б, В, Г.

Правильный ответ – А.

3. В закрытых списках распределение депутатских мандатов осуществляется:

А. В соответствии с очередностью кандидатов в списке.
В. В соответствии с персональным рейтингом кандидата.

Правильный ответ – А.

1. Заградительный барьер на пропорциональных в ГД составляет:

А. 7%.
В. 5%.
С. 10%.

Правильный ответ – А.

К главе 10

1. На выборах Государственной Думы нового созыва (пятого) наблюдателей

вправе назначить:

А. Политическая партия, зарегистрированная в Минюсте России.

В. Политическая партия, зарегистрировавшая федеральный список кандидатов.

С. Политическая партия, выдвинувшая федеральный список кандидатов.

Правильный ответ – В.

2. Наблюдателем от политической партии может быть:

А. Любой совершеннолетний и дееспособный гражданин Российской Федерации, не подпадающий под установленные законом ограничения.

В. Гражданин Российской Федерации, обладающий активным избирательным правом.

С. Гражданин Российской Федерации, являющийся членом политической партии.

Правильный ответ – А.

3. Полномочия наблюдателя должны быть удостоверены:

А. В письменной форме Центральной избирательной комиссией Российской Федерации.

В. В письменной форме Центральным исполнительным комитетом политической партии.

С. В письменной форме в направлении, выданном избирательным объединением.

Правильный ответ – С.

4. Политическая партия может назначить в каждую участковую избирательную комиссию:

А. Одного наблюдателя.

В. Двух наблюдателей.

С. Несколько наблюдателей, которые имеют право поочередно осуществлять наблюдение в помещении для голосования.

Правильный ответ – С.

5. Наблюдатель вправе (можете отметить несколько ответов):

А. Знакомиться со списками избирателей.

В. Заполнять за избирателя, в том числе по его просьбе, избирательный бюллетень.

С. Находиться в помещении для голосования.

D. Принимать непосредственное участие в подсчете избирательных бюллетеней.

Правильный ответ – А.; С.

6. Отозвать аккредитацию иностранного (международного) наблюдателя вправе:

А. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации.

В. Политическая партия.

С. Уполномоченный по правам человека Российской Федерации.

Правильный ответ – А.

Приложение

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ УЧАСТИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ В ВЫБОРАХ ДЕПУТАТОВ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ) ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

(по состоянию на 1.06.2007 г.)

Наименование законодательного (представительного) органа	Срок полномочий	Число депутатов	Вид избирательной системы	Структура списка кандидатов	Сбор подписей, залог	Залог	Фонд	Заградительный барьер	Порядок распределения мандатов внутри списка
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Государственный Совет – Хасэ Республики Адыгея	5 лет	54	Смешанная 27 – по пропорц. с-ме 27 – по одноманд. округам мажорит. с-ма отн. больш-ва	Общереспубл. группа (не более 3) Рег. группы не менее 6 (в составе группы не менее 2)	1% – канд. 1% – избират. объедин.	15%	300 тыс. руб. – канд. 2 млн. руб. – избират. объедин.	7%	Полученные мандаты переходят в первую очередь кандидатам, включенным в общереспубликанскую часть списка кандидатов. Оставшиеся депутатские мандаты распределяются между региональными группами (поочередно, по одному мандату) в порядке убывания доли (в процентах) числа голосов, в общем числе избирателей, принявших участие в голосовании по единому избирательному округу на соответствующей территории

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Государственное Собрание – Эл Курултай– Республики Алтай	4 года	41	Смешанная 21 – по пропорц. с-ме 20 – по одноманд. округам мажорит. с-ма отн. больш-ва	Общесубъект. группа (не более 3) 4 рег. группы (Горно-Алтайская, Северная, Центральная, Южная)	1% – канд. 1% – избират. объедин.	15%	500 тыс. руб. – канд. 10 млн. руб. – избират. объедин.	5%	Полученные мандаты переходят в первую очередь кандидатам, включенным в общесубъектовую часть списка кандидатов. Оставшиеся мандаты распределяются между региональными группами в порядке убывания доли (в процентах) числа голосов, в общем числе избирателей, принявших участие в голосовании по единому избирательному округу на соответствующей территории
Государственное Собрание – Курултай – Республики Башкортостан	5 лет	120	Смешанная 60 – по пропорц. с-ме 60 – одноманд. округам мажорит. с-ма отн. больш-ва	Порядок размещения кандидатов определяет избир. объедин.	2% – канд. 2% – избират. объедин.	15%	35 тыс. МРОТ – канд. 80 тыс. МРОТ – избират. объедин.	7%	Депутатские мандаты переходят в порядке очередности кандидатов в списке

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Народный Хурал Республики Бурятия	5 лет	66	Смешанная 33 – по пропорц. с-ме 33 – по одноманд. округам мажорит. с-ма отн. больш-ва	Единый список	2% – канд. 2% – избират. объедин.	15%	1 млн. руб. – канд. 6 млн. руб. – избират. объедин.	5%	В порядке очередности кандидатов в списке
Народное Собрание Республики Дагестан	4 года	72	Пропорциональная	Список должен быть разбит на 53 рег. группы, соответствующие муниципальному району, городскому округу, части городского округа. Может быть общереспубликанская часть (не более 3 кандидатов)	2% – избират. объедин.	15%	10 млн. руб. – избират. объедин.	7%	Определяется число голосов, полученных списком кандидатов в каждой из региональных групп, вычисляется доля (в процентах) в общем числе избирателей, принявших участие в голосовании. Мандаты распределяются поочередно по одному мандату распределяются между группами в порядке убывания доли
Народное Собрание Республики Ингушетия	4 года	34	Смешанная 17 – попропорц. с-ме 17 – по одноманд. или многоманд. округам	Состав списка устанавливается объединением	2% – канд. 2% – избират. объедин.	15%	200 тыс. руб. – канд. 2 млн. руб. – избир. объедин.	7% (менее 3 партий) возможно понижение до 5	Депутатские мандаты распределяются в соответствии с порядком размещения кандидатов в списке

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Парламент Кабардино-Балкарской Республики	5 лет	110	Смешанная 55 – по пропорц. с-ме 55 – по одно-манд.округам мажорит. с-ма отн. больш-ва	Единый список	2% – канд. 2% – избират. объедин.	15%	30 тыс. руб. – канд. 1 млн. руб. – избират. объ-един.	5%	Депутатские мандаты распределяются в соответствии с порядком размещения кандидатов в списке
Народный Хурал (Парламент) Республики Калмыкия	5 лет	27	Смешанная 15 – по пропорц. с-ме 12 – по 3 многомандатным округам мажорит. с-ма отн. больш-ва	Единый список	2% – канд. 2% – избират. объедин.	15%	1 млн. руб. – канд. 2 млн. руб. – избират. объ-един.	7%	В порядке убывания числа голосов избирателей, поданных за каждого кандидата, выдвинутого в составе данного списка
Народное Собрание (Парламент) Карачаево-Черкесской Республики	5 лет	73	37 – по пропорц. с-ме 36 – по одно-манд. округам мажорит. с-ма относит. больш-ва	Единый список		15%		5%	Депутатские мандаты распределяются в соответствии с порядком размещения кандидатов в списке
Законодательное Собрание Республики Карелия	5 лет	50	Смешанная 25 – по пропорц. с-ме 25 – по одно-манд. округам мажорит. с-ма отн. больш-ва	Единый список	1% – канд. 1% – избират. объедин.	15%	3 тыс. МРОТ – канд. 10 тыс. МРОТ – избират. объе-дин.	7%	Депутатские мандаты распределяются в соответствии с порядком размещения кандидатов в списке

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Государственный Совет Республики Коми	4 года	30	Смешанная 15 – по пропорц. с-ме 15 – по одноманд. округам мажорит. с-ма отн. больш-ва	Список определяется избирательным объединением	2% – избират. объедин. 2% – канд.	15%	10 млн. руб. – канд. 30 млн. руб. – избират. объедин.	7%	Мандаты распределяются согласно очередности кандидатов в списке
Государственное Собрание Республики Марий Эл	5 лет	52	Смешанная 26 – по пропорц. с-ме 26 – по одноманд. округам мажорит. с-ма отн. больш-ва	Регион. группы кандидатов, соответствующие одному или нескольким одномандатным избирательным округам (не менее 9, не менее чем по 2 кандидата в группе)	1% – канд. 2% – избират. объедин.	15%	500 тыс. руб. – канд. 15 млн. руб. – избират. объедин.	5% снижение до 3%	Сумма голосов, поданных за список в тех территориях, которым соответствуют региональные группы кандидатов делится на число депутатских мандатов, которые подлежат распределению. На полученный результат делится число голосов избирателей, поданных за каждую из региональных групп
Государственное Собрание Республики Мордовия	4 года	48	Смешанная 24 – по пропорц. с-ме 24 – по одноманд. округам мажорит. с-ма отн. больш-ва	Список полностью разбивается на 24 региональные группы, соответствующие одномандатным округам	2% – канд. 2% – избират. объедин.	15%	250 тыс. руб. – канд. 10 млн. руб. – избират. объедин.	7%	1. Определяется число голосов, полученных списком кандидатов в каждом из одномандатных избирательных округов, которым соответствуют региональные группы списка. 2. Голоса избирателей, поданные за региональные группы, делятся на поправочный коэффициент, в результате чего определя-

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
									ется относительное число голосов избирателей по республиканскому. избирательному округу на территории, соответствующей одномандатному избирательному округу[1]. 3. Региональные группы соответствующего республиканского списка кандидатов располагаются в порядке убывания относительного числа голосов избирателей
Государственное Собрание (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия)	5 лет	70	Смешанная 35 – по пропорц. с-ме 35 – по одноманд. округам мажорит. с-ма отн. больш-ва	Разбивается полностью или частично на терр. группы, соответствующие 1 или 2 одноманд. округам (не менее 2 канд.). Число терр. групп не может составлять менее 2/3 от числа одноманд. округов. Общереспубл. часть списка – не более 3 кандидатов	2% – канд. 1% – избират. объедин.	15%	1 млн. руб. – канд. 5 млн. руб. – избират. объедин.	4%	Полученные мандаты переходят в первую очередь кандидатам, включенным в общесубъектовую часть списка кандидатов. Оставшиеся мандаты распределяются между региональными группами в порядке убывания доли (в процентах) числа голосов, в общем числе избирателей, принявших участие в голосовании по единому избирательному округу

[1] Поправочный коэффициент определяется путем деления общего числа избирателей по республиканскому избирательному округу на территории, соответствующей одномандатному избирательному округу, на число избирателей наименьшей по численности избирателей территории, соответствующей одномандатному избирательному округу. При этом поправочный коэффициент наименьшей по численности избирателей территории, соответствующей одномандатному избирательному округу, принимается за единицу.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
									на соответствующей территории. Оставшиеся нераспределенными депутатские мандаты передаются территориальным группам республиканского списка кандидатов, в которых остались кандидаты, не получившие мандаты
Парламент Республики Северная Осетия – (Алания)	4 года	100	Смешанная. 50 – по пропорц. с-ме 50 – по одноманд. округам мажорит. с-ма отн. больш-ва	Порядок размещения кандидатов определяет избир. объедин.	1% – канд. 1% – избират. объедин.	15%	500 тыс. руб. – канд. 10 млн. руб. – избират. объедин.	7%	В порядке размещения кандидатов в списках кандидатов
Государственный Совет Республики Татарстан	5 лет	100	Смешанная. 50 – по пропорц. с-ме 50 – по одноманд. округам мажорит. с-ма отн. больш-ва	Порядок размещения кандидатов определяет избир. объедин.	1% – канд. 1% – избират. объедин.	15%	10 тыс. МРОТ – канд. 100 тыс. МРОТ – избират. объедин.	7% снижение до 5%	В соответствии с порядком размещения кандидатов в этом республиканском списке, установленным при регистрации этого списка в ЦИК России
Великий Хурал Республики Тыва 2 палаты: Законодательная палата (ЗП), Палата представителей (ПП)	4 года	32 – ЗП 130 – ПП	ЗП – Смешанная 16 – по пропорц. с-ме 16 – по одноманд. округам мажорит. с-ма отн. больш-ва	ПП – 130 депутатов – по мажорит. с-ме Может делиться не более чем на 8 частей, соответствующим 2 и более смежным округам	ПП: ЗП: 1,5% – канд. 2% – избират. объедин.	15%	1,5 млн. руб. – канд. 25 млн. руб. – избират. объедин.	7%	Сумма голосов, поданных за список в территориях, которым соответствуют региональные группы кандидатов, делится на число депутатских мандатов, которые подлежат

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
									распределению (второе избирательное частное). Затем число голосов избирателей, поданных за каждую из региональных групп, делится на второе избирательное частное данного краевого списка кандидатов. Целая часть числа, полученного в результате такого деления, есть число депутатских мандатов
Государственный Совет Удмуртской Республики	5 лет	100	Смешанная 50 – по пропорц. с-ме 50 – по одноманд. округам	Порядок размещения кандидатов определяет избир. объедин.	2% – канд. 2% – избират. объедин.	15%	2 тыс. МРОТ – канд. 40 тыс. МРОТ – избират. объедин.	до 7%	В порядке размещения кандидатов в списках кандидатов
Верховный Совет Республики Хакасия	4 года	75	Смешанная 38 – по пропорц. с-ме 37 –по одноманд. округам мажорит. с-ма отн. больш-ва	Порядок размещения кандидатов определяет избир. объедин.	2% – канд. 2% – избират. объедин.	15%	500 тыс. руб. – канд. 3 млн. руб. – избират. объедин.	5%	В порядке очередности кандидатов в списке кандидатов

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Народное Собрание Парламента Чеченской Республики	4 года	40	Смешанная 20 – по пропорц. с-ме 20 – по одноманд. округам. мажорит. с-ма отн. больш-ва	Единый список кандидатов	2% – канд. 2% – избират. объедин.	15%	2 млн. руб. – канд. 30 млн. руб. – избират. объедин.	5%	В соответствии с порядком размещения кандидатов в списке
Государственный Совет Чувашской Республики	5 лет	44	Смешанная 22 – по пропорц. с-ме 22 – по одноманд. округам мажорит. с-ма отн. больш-ва	Список должен быть разбит на региональные группы. Территориальные группы, соответств. 2 одноманд. округам (не менее 2 канд.) Число регион. групп не может составлять менее 7. Общересп. часть списка не более 3 кандидатов	1% – канд. 1% – избират. объедин.	15%	1,5 млн. руб. – канд. 30 млн. руб. – избират. объедин.	7%	Сумма голосов, поданных за список в территориях, которым соответствуют региональные группы кандидатов, делится на число депутатских мандатов, которые подлежат распределению (второе избирательное частное). Затем число голосов избирателей, поданных за каждую из региональных групп, делится на второе избирательное частное данного краевого списка кандидатов. Целая часть числа, полученного в результате такого деления, есть число депутатских мандатов
Алтайский краевой Совет народных депутатов	4 года	68	Смешанная 34 – по пропорц. с-ме 34 – по одноманд. округам	Состав списка и порядок размещения в нем определяются партией	1% – канд. 10 тыс. подписей – список	15%	500 тыс. руб. – канд. 10 млн. руб. – избират. объедин.	7%	В соответствии с порядком размещения кандидатов в списке, установленным при регистрации

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Законодательное Собрание Камчатского края	4 года	50	Смешанная 20 – по пропорц. с-ме 19 – по одномандатным и многомандатным округам мажорит. с-ма отн. больш-ва	27 – по пропорц. системе; 13 – по одноманд. округам края, за исключением административно-территориальной единицы с особым статусом; 10 депутатов избираются по одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам, образуемым на территории административно-территориальной единицы с особым статусом	2% – канд. 2% – список	10%	3 млн. руб. – канд. 60 млн. руб. – избират. объедин.	5%	Сумма голосов избирателей, поданных за краевой список кандидатов в тех частях территории Камчатского края, которым соответствуют региональные группы, делится на число депутатских мандатов, оставшихся не распределенными внутри краевого списка кандидатов. Полученный результат есть второе избирательное частное данного краевого списка кандидатов, на которое делится число голосов избирателей, поданных за каждую из региональных групп
Законодательное Собрание Краснодарского края	5 лет	70	Смешанная 35 – по пропорц. с-ме 35 – по одноманд. округам	Список может быть разбит полностью или частично на региональные группы, (не менее 11), соответствующие группам регионов Краснодарского края, установленным приложением к Закону, Общекраевая часть списка – не более 3 канд.	2% – канд. 1% – список	15%	1 млн. руб. – канд. 10 млн. руб. – избират. объедин.	5%	Сумма голосов избирателей, поданных за краевой список кандидатов в тех территориях Краснодарского края, которым соответствуют региональные группы кандидатов, на которые был разделен краевой список кандидатов, делится на число депутатских мандатов, подлежащих рас-

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
									пределению между региональными группами (второе избирательное частное) Затем число голосов избирателей, поданных за каждую из региональных групп, делится на второе избирательное частное данного краевого списка кандидатов. Результат такого деления есть число депутатских мандатов
Законодательное Собрание Красноярского края	5 лет	52	Смешанная. 22 – по пропорц. с-ме 26 – в одноманд. округах, 4 – по двухманд. округам, от автономн. округов мажорит. с-ма отн. больш-ва	Краевой список кандидатов должен включать в себя общекраевую часть (не более 3 канд.), а также должен быть разбит на три региональные группы кандидатов	1% – канд. 1% – список	15%		5%	
Законодательное Собрание Пермского края		60	30 – по пропорц. с-ме 28 – по одноманд. округам; 2 – по одноманд. округам	Список должен иметь общекраевую часть (не более 3 канд.) и 8 региональных групп: 1 региональная группа	1% – канд. 1% – список	15%	2 млн. руб. – канд. 60 млн. руб. – избират. объедин.	7%	Определяется число избирателей, поданных за единый список кандидатов на каждой из территорий, соответствующей региональной группе;

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
			на территории Коми-Пермяцкого автономного округа	должна соответствовать территории КПО, а каждая из 7 региональных групп – территориям 4 граничащих между собой одномандатных округов (в каждой группе – не менее 3 канд.)					Вычисляется доля (в процентах) числа голосов избирателей в общем числе избирателей, принявших участие в голосовании по единому краевому избирательному округу; Депутатские мандаты передаются по одному региональным группам единого списка кандидатов в порядке очередности числа голосов избирателей
Законодательное Собрание Приморского края	5 лет	40	Смешанная 20 – по пропорц. с-ме 20 – по одноманд. округам мажорит. с-ма отн. больш-ва	Единый закрытый список	1% – канд 1% – список	10%	2 млн. руб. – канд. 20 млн. руб. – избират. объедин.	7%	В соответствии с порядком размещения кандидатов в списке
Государственная Дума Ставропольского края	5 лет	50	Смешанная 25 – по пропорц. с-ме 25 – по одноманд. округам	Закрытые жесткие списки	2% – канд. 2% – избират. объедин.	10%	600 тыс. руб. – канд. 3 млн. руб. – избират. объедин.	7%	В порядке их очередности в общекраевом списке кандидатов

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Законодательная Дума Хабаровского края	4 года	26	Смешанная 13 – по пропорц. с-ме 13 – по одноманд. округам мажорит. с-ма отн. больш-ва	Единый список	1% – канд. 1% – список	15%	2 млн. руб. – канд. 15 млн. руб. – избират. объедин.	5%	В порядке их очередности в общекраевом списке кандидатов
Амурский областной Совет народных депутатов	4 года	36	Смешанная 18 – по пропорц. с-ме 18 – по одноманд. округам мажорит. с-ма отн. больш-ва	Порядок размещения кандидатов определяет избирательн. объедин.	2% – канд. 1% – список	15%	5 тыс. МРОТ – канд. 25 тыс. МРОТ – избират. объедин.	3%	В соответствии с очередностью
Архангельское областное Собрание депутатов	4 года	62	Смешанная 31 – по пропорц. с-ме 31 – по одноманд. округам мажорит. с-ма отн. больш-ва	Список должен быть разбит на полностью или частично региональные части, соответствующие 1 или группе одноманд. округов (от 10 до 31). Одной части списка кандидатов может соответствовать не более 6 округов. Каждая из региональных частей должна включать от 2 до 4 кандидатов, общеобластная – не более 3	1% – канд. 10 000 – список	15%	500 тыс. руб. – канд. 10 млн. руб. – избират. объедин.	5%	Полученные мандаты переходят в первую очередь кандидатам, включенным в общесубъектовую часть списка кандидатов. Оставшиеся мандаты распределяются между региональными группами в порядке убывания доли (в процентах) числа голосов, в общем числе избирателей, принявших участие в голосовании по единому избирательному округу на соответствующей территории. Оставшиеся

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
									нераспределенными депутатские мандаты передаются региональным частям данного списка кандидатов, в которых остались кандидаты, не получившие депутатские мандаты
Государственная Дума Астраханской области	5 лет	58	Смешанная 29 – по пропорц. с-ме 29 – по одноманд. округам мажорит. с-ма отн. больш-ва	Список разбит на региональные части (не менее 1/3 от числа одномандатных округов) и общеобластную часть (не более пяти кандидатов)	1% -канд. 1% – список	15%	400 тыс. руб. – канд. 40 млн. руб. – избират. объедин.	7%	1. Определяется число голосов, полученных списком кандидатов в каждой из территорий, которым соответствуют региональные части списка; 2. Вычисляется доля (в процентах) числа голосов в общем числе избирателей, принявших участие в голосовании по единому избирательному округу на соответствующей территории; 3. Региональные части соответствующего списка кандидатов располагаются в порядке убывания доли и получают поочередно по одному мандату

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Белгородская областная Дума	5 лет	35	Смешанная 18 – по пропорц. с-ме 17 – по одноманд. округам. мажорит. с-ма отн. больш-ва	Единый список	2% – канд. 1% – список	15%	5 тыс. МРОТ – канд. 25 тыс. МРОТ – избират. объедин.	5%	В соответствии с порядком размещения кандидатов в депутаты Думы в этом списке
Брянская областная Дума	4 года	60	Смешанная 30 – по пропорц. с-ме 30 – по одноманд. округам мажорит. с-ма отн. больш-ва	Порядок размещения кандидатов определяет избирательн. объедин.	2% – канд. 2% – список	15%	1 млн. руб. – канд. 5 млн. руб. – избират. объедин.	5%	В соответствии с порядком размещения кандидатов в депутаты Думы в этом списке
Законодательное Собрание Владимирской области	4 года	38	Смешанная 19 – по пропорц. с-ме 19 – по одноманд. округам	Порядок размещения кандидатов определяет избирательн. объедин.	1% – канд. 1% – список	15%	1,5% прожиточного минимума в области, умноженного на кол-во избирателей округа	7%	В соответствии с порядком размещения кандидатов в депутаты Думы в этом списке
Волгоградская областная Дума	5 лет	38	Смешанная 22 – по пропорц. с-ме 16 – по одноманд. округам мажорит. с-ма отн. больш-ва	Партия может указывать принадлежность кандидата к региональным группам кандидатов, соответствующим территориям одномандатных округов	2% – канд. 2% – список	15%	625 тыс. руб. – канд. 10 млн. руб. – избират. объедин.	7%	Зарегистрированным кандидатам депутатские мандаты переходят в порядке их очередности

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Законодательное Собрание Вологодской области	5 лет	34	Смешанная 17 – по пропорц. с-ме 17 – по одноманд. округам мажорит. с-ма отн. больш-ва	17 региональных групп, соответствующих одномандатным округам. В списке может быть образована общеобластная часть (не более 5 кандидатов)	1% – канд. 1% – список	15%	1,5 млн. руб. – канд. 30 млн. руб. – избират. объедин.	7%	1. Определяется число голосов, полученных списком кандидатов в каждой из территорий, которым соответствуют региональные группы; 2. Вычисляется доля (в процентах) числа голосов в общем числе избирателей, принявших участие в голосовании по областному округу на соответствующей территории; 3. Региональные группы располагаются в порядке убывания доли и получают поочередно по одному мандату
Воронежская областная Дума	5 лет	56	Смешанная 28 – по пропорц. с-ме 28 – по одноманд. округам мажорит. с-ма отн. больш-ва	Допускается разбивка списка на группы.	1% – канд. 20 тыс. – список	15%	10-кратно числу избирателей в округе	5%	Депутатские мандаты переходят к зарегистрированным кандидатам из городских г. Воронежа, районных групп кандидатов. При этом из числа оставшихся депутатских мандатов каждая городская г. Воронежа, районная группа кандидатов получает депутатские мандаты, число которых пропорционально числу

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
									голосов избирателей, поданных за список кандидатов в г. Воронеже, в соответствующем районе
Ивановская областная Дума	5 лет	48	Смешанная 24 – по пропорц. с-ме 24 – по одноманд. округам мажорит. с-ма отн. больш-ва	Единый общеобластной список	1% – канд. 1% – список	15%	700 тыс. руб. – канд. 15 млн. руб. – избират. объедин.	4%	В соответствии с порядком размещения кандидатов в списке
Законодательное собрание Иркутской области	5 лет	45	Смешанная 23 – по пропорц. с-ме 22 – по одноманд. округам мажорит. с-ма отн. больш-ва	Порядок размещения кандидатов определяет избирательн. объединение	2% – канд. 2% – список	15%	950 тыс. руб. – канд. 5 млн. руб. – избират. объедин.	5%	В порядке очередности в областном списке кандидатов
Калининградская областная Дума	5 лет	40	Смешанная 20 – по пропорц. с-ме 20 – по одноманд. и многоманд. округам	Список разбивается полностью на региональные группы, соответствующие числу одномандатных и многомандатных округов	1% – канд. 1% – список	10%	2 млн. руб. – канд. 30 млн. руб. – избират. объедин.	7%	Сумма голосов, поданных за список на территориях, которым соответствуют региональные группы, делится на число мандатов, подлежащих распределению (второе избирательное частное). Затем число голосов избирателей, поданных за каждую из региональных групп, де-

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
									лится на второе избирательное частное. Результат есть число мандатов
Законодательное Собрание Калужской области	5 лет	40	Смешанная 20 – по пропорц. с-ме 20 – по одноманд. округам мажорит. с-ма отн. больш-ва	Единый список	1% – канд. 1% – список	15%	500 тыс. руб. – канд. 10 млн. руб. – избират. объедин.	5%	В соответствии с порядком размещения кандидатов в списке
Совет народных депутатов Кемеровской области	5 лет	36	Смешанная 18 – по пропорц. . с-ме 18 – по одноманд. округам мажорит. с-ма отн. больш-ва	Единый список	500 подписей – канд. 4000 – избират. объедин.	10%	3 млн. руб. – канд. 30 млн. руб. – избират. объедин.	7%	В соответствии с порядком размещения кандидатов в списке
Законодательное Собрание Кировской области	5 лет	54	Смешанная 27 – по пропорц. с-ме 27 – по одноманд. округам мажорит. с-ма отн. больш-ва	Единый список	1% – канд. 1% – список	15%	1 млн.. руб. – канд. 25 млн. руб. – список	6%	В соответствии с порядком размещения кандидатов в списке

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Костромская областная Дума	5 лет	36	Смешанная 18 – по пропорц. с-ме 18 – по округам мажорит. с-ма отн. больш-ва	Список должен иметь 3 региональные части (группы), соответствующие части территории области (областной центр, центральная часть, северо-восточная часть), а также может иметь общеобластную часть списка (не более 3 кандидатов). Не более 30% кандидатов списка лиц одного пола	2% – канд. 2% – список	10%	15%. 645 тыс. руб. – канд. 8355 тыс. руб. – избират. объедин.	4%	Полученные мандаты переходят в первую очередь кандидатам, включенным в общесубъектовую часть списка кандидатов. Оставшиеся мандаты распределяются между региональными группами в порядке убывания доли (в процентах) числа голосов, в общем числе избирателей, принявших участие в голосовании по единому избирательному округу на соответствующей территории
Курганская областная Дума	5 лет	34	Смешанная 17 – по пропорц. с-ме 17 – по одноманд. округам мажорит. с-ма отн. больш-ва	Общеобластная часть списка включает 3 кандидатов и региональные группы, соответствующие одномандатным округам	2% – канд. 2% – список	15%	1 млн. руб. – канд. 5 млн. руб. – избират. объедин.	7%	В порядке убывания процентной доли числа голосов в общем числе голосов избирателей, проголосовавших на той территории единого избирательного округа, которой соответствует региональная часть списка кандидатов

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Курская областная Дума	5 лет	45	Смешанная 23 – по пропорц. с-ме 22 – по одноманд. округам мажорит. с-ма отн. больш-ва	Избирательное объединение полностью или частично разбивают список на региональные части, соответствующие территориям одного или нескольких одномандатных округов (не менее одной трети от числа округов). Каждая из региональных частей списка должна включать не менее трех кандидатов. Общеобластная часть списка может включать не более трех кандидатов	2% – канд. 2% – список	15%	750 тыс. руб. – канд. 15 млн. руб. – список	7%	Депутатские мандаты переходят в первую очередь кандидатам, включенным в общеобластную часть единого списка. Оставшиеся мандаты распределяются внутри списка кандидатов между региональными частями списка следующим образом: сумма голосов, поданных за список в тех территориях, которым соответствуют региональные группы кандидатов делится на число депутатских мандатов, которые подлежат распределению. На полученный результат делится число голосов избирателей, поданных за каждую из региональных групп

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Законодательное собрание Ленинградской области	5 лет	50	Смешанная 25 – по пропорц. с-ме 25 – по одноманд. округам мажорит. с-ма отн. больш-ва	Должен быть разбит (за исключением 1-й тройки списка) на 5 региональных групп	2% – канд. 2% – список	15%	30 тыс. МРОТ – кандид. 400 тыс. МРОТ – избират. объедин.	7%	Депутатские мандаты переходят в первую очередь кандидатам, включенным в общеобластную часть единого списка. Сумма голосов избирателей, поданных за список кандидатов на территориях, соответствующих региональным группам кандидатов, делится на число оставшихся не распределенными депутатских мандатов. На полученный результат делится число голосов избирателей, поданных за каждую из групп. Целая часть числа, полученного в результате деления, есть число мандатов, которые получает группа

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Липецкий областной Совет депутатов	5 лет	56	Смешанная 28 – по пропорц. с-ме 28 – по одноманд. округам мажорит. с-ма. больш-ва	Областной список кандидатов должен включать в себя общеобластную часть, а также должен быть разбит не более чем на 14 региональных частей. Границы 14 территорий, которым должны соответствовать регион. Группы утверждаются облизбиркомом (2 округа)	2% – канд. 2% – список	15%	10 млн. руб. – канд. 30 млн. руб. – избират. объедин.	7%	В первую очередь мандаты переходят кандидатам из общеобластной группы. Сумма голосов поданных за список на территориях, которым соответствуют региональные группы кандидатов делится на число оставшихся не распределенными депутатских мандатов. На полученный результат делится число голосов избирателей, поданных за каждую из региональных групп кандидатов. Целая часть числа, полученного в результате деления, есть число депутатских мандатов, которые получает соответствующая региональная группа

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Магаданская областная Дума	5 лет	25	Смешанная 13 – по пропорц. с-ме 12 – по одноманд. округам мажорит. с-ма отн. больш-ва	Единый список	1% – канд. 2% – список	15%	1 млн. 500 тыс. руб. – канд. 6 млн. руб. – избират. объедин.	7%	В соответствии с очередностью размещения кандидатов в списке
Московская областная Дума	5 лет	50	Пропорциональная	Единый список	1%	10%	150 млн. руб.	7%	В порядке размещения кандидатов в списке
Мурманская областная Дума	5 лет	32	Смешанная 16 –по пропорц. с-ме 16 – по одноманд. или многоманд. округам	Единый список	1% – канд. 1% – список	15%	2 млн. руб. – канд. 15 млн. руб. – избират. объедин.	7%	В соответствии с очередностью размещения кандидатов в списке
Законодательное Собрание Нижегородской области	5 лет	50	Смешанная 25 – по пропорц. с-ме 25 – по одноманд. округам	Список может быть единым либо разбит на группы (Общеобластная часть – не более 5 канд. и региональные группы – не менее 3 канд.)	1,5% – канд. 1% – избират. объедин.	15%	2 млн. руб. – канд. 25 млн. руб. – избират. объедин.	5%	Сумма голосов, поданных за список на территориях, которым соответствуют региональные группы кандидатов, делится на число мандатов, которые подлежат распределению (второе избирательное частное). Затем число голосов избирателей, поданных за каждую из региональных групп кандидатов, делится на второе избирательное частное

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Новгородская областная Дума	5 лет	26	Смешанная 13 – по пропорц. с-ме. 13 – по одноманд. округам	Порядок размещения кандидатов определяет избир. объедин.	1% – канд. 1% – список	15%	1 млн. руб. – канд. 5 млн. руб. – избират. объедин.	7%	Депутатские мандаты распределяются в соответствии с порядком размещения кандидатов в списке
Новосибирский областной Совет депутатов	5 лет	98	Смешанная 49 – по пропорц. с-ме 49 – по одноманд. округам мажорит. с-ма отн. больш-ва	Список разбивают полностью или частично на 4 межрайонные группы кандидатов (не менее 3 кандидатов). Общеобластная часть списка может включать не более 5 кандидатов	1% – канд. 1,5% – список	15%	3 млн. руб. – канд. 30 млн. руб. – избират. объедин.	7%	После предоставления мандатов кандидатам из общеобластной части мандаты распределяются между межрайонными группами. Сумма голосов избирателей, поданных за областной список в тех районах, городах, которым соответствуют межрайонные группы делится на число мандатов, подлежащих распределению между группами. Затем число голосов избирателей, поданных за каждую из межрайонных групп кандидатов, делится на второе избирательное частное областного списка

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Законодательное Собрание Омской области	5 лет	44	Смешанная 22 – по пропорц. с-ме 22 – по одноманд. округам мажорит. с-ма отн. больш-ва	Порядок размещения кандидатов определяет избират. объед.	1% – канд. 1% – список	15%	3 млн. руб. – канд. 15 млн. МРОТ – избират. объедин.	7%	В соответствии с очередностью в списке кандидатов
Законодательное собрание Оренбургской области	5 лет	47	Смешанная 24 – по пропорц. с-ме 23 – по одноманд. округам	Список кандидатов разбивается на регион. части, (не менее 8). Общеобластная часть не более 3 кандидатов	1% – канд. 16 500 подписей – избират. объедин.	15%	2 млн. руб. – канд. 60 млн. руб. – избират. объедин.	5%	Сумма голосов избирателей, поданных за областной список кандидатов на тех территориях, которым соответствуют региональные части, делится на число оставшихся не распределенными мандатов. На полученный результат (второе избирательное частное) делится число голосов избирателей, поданных за каждую из региональных частей. Целая часть числа, полученного в результате деления, есть число мандатов, которые получает региональная часть списка

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Орловский областной Совет народных депутатов	5 лет	50	Смешанная 25 – по пропорц. с-ме 25 – по одноманд. округам	Список (за исключением первых трех кандидатов) делится на 25 окружных частей соответствующих территориям и номерам одномандатных округов (не более 2 кандидатов)	2% – канд. 2% – избират. объедин.	150 тыс. руб. – канд. 200 тыс. руб. – избират. объедин.	1,5 млн. руб. – канд. 5 млн. руб. – избират. объедин.	7%	Депутатские мандаты получают в порядке очередности в списке
Законодательное Собрание Пензенской области	5 лет	25	Смешанная 13 – по пропорц. с-ме 12 – по одноманд. округам	Порядок размещения кандидатов определяет избират. объедин.	2% – канд. 2% – избират. объедин.	15%	75 тыс. МРОТ – канд. 750 тыс. МРОТ – избират. объедин.	5% возможно снижение до 3%	Депутатские мандаты получают в порядке очередности в списке
Псковское областное Собрание депутатов	5 лет	44	Смешанная 22 – по пропорц. с-ме 22 – по одноманд. округам	Список кандидатов разбивается на общеобластную часть списка (не более 5 канд.) и региональные группы, соответствующие всем одномандатным округам (не более 3 канд.)	2% – канд. 2% – избират. объедин.	15%	2,5 млн. руб. – канд. 30 млн. руб. – избират. объедин.	7%	Сначала мандаты получают кандидаты общеобластной группы. Затем сумма голосов избирателей, поданных за список на территориях, соответст-вующих региональным группам, делится на число не распределенных депутатских мандатов. На полученное частное делится число голосов избирателей, поданных за каждую из региональных

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
									групп. Целая часть числа, полученного в результате деления, есть число депутатских мандатов, которые получает группа
Законодательное Собрание Ростовской области	5 лет	45	Кол-во депутатов, избираемых по пропорц. и мажорит. с-ме, определяется отдельным законом	Порядок размещения кандидатов определяет избират. объедин.	2% – канд. 2% – избират. объедин.	15%	50 тыс. МРОТ – канд. 1 млн. МРОТ – избират. объедин.	5%	Депутатские мандаты получают в порядке очередности в списке
Рязанская областная Дума	5 лет	36	Смешанная 18 – по пропорц с-ме 18 – по одноманд. округам	Порядок размещения кандидатов определяет избират. объедин.	2% – канд. 2% – избират. объедин.	15%	250 тыс. руб. – канд. 5 млн. руб. – избират. объедин.	5% возможно снижение до 3%	Депутатские мандаты получают в порядке очередности в списке
Самарская губернская Дума	5 лет	50	Смешанная 25 – по пропорц. с-ме 25 – по одноманд. округам	Порядок размещения кандидатов определяет избират. объедин.	2% – канд. 2% – избират. объедин.	10%	3 млн. руб. – канд. 44 млн. руб. – избират. объедин.	7%	Полученные мандаты переходят в первую очередь кандидатам, включенным в общесубъектовую часть списка кандидатов. Оставшиеся мандаты распределяются между региональными группами в порядке убывания доли (в процентах) числа голосов, в общем числе избирателей,

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
									принявших участие в голосовании по единому избирательному округу на соответствующей территории
Саратовская областная Дума	5 лет	36	Смешанная 18 – по пропорц. с-ме 18 – по одноманд. округам	Список разбивают полностью или частично на региональные части, соответствующие территориям одного или нескольких одномандатных округов (не менее 2/3 от числа округов, не менее двух кандидатов в группе). Общеобластная часть списка не более 3 кандидатов	2% – канд. 2% – избират. объедин.	15%	350 тыс. руб. – канд. 17 млн. 500 тыс. руб. – избират. объедин.	7%	Полученные мандаты переходят в первую очередь кандидатам, включенным в общесубъектовую часть списка кандидатов. Оставшиеся мандаты распределяются между региональными группами в порядке убывания доли (в процентах) числа голосов, в общем числе избирателей, принявших участие в голосовании по единому избирательному округу на соответствующей территории

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Сахалинская областная Дума	4 года	28	Смешанная. 14 – по пропорц. с-ме 14 – по 7 двухманд. округам	Порядок размещения кандидатов определяет избирательн. объедин.	0,5% – канд. 0,5% – избират. объедин.	15%	350 тыс. руб. – канд. 6 млн. руб. – избират. объедин.	6%	Депутатские мандаты получают в порядке очередности в списке
Законодательное Собрание Свердловской области	4 года (каждые 2 года – половина)	28 21	Областная Дума -пропорциональная с-ма (каждые 2 года – половина) Палата Представителей – мажорит. с-ма	Порядок размещения кандидатов определяет избирательн. объедин.	0,75% – канд. 0,75% – избират. объедин.	10%	20 млн. руб. – избират. объедин.	7%	Депутатские мандаты получают в порядке очередности в списке
Смоленская областная Дума	5 лет	48	Смешанная 24 – по пропорц. с-ме 24 – по одноманд. округам	Открытый список без разбивки на группы	2% – канд. 2% – избират. объедин.	15%	40 тыс. руб. – канд. 300 тыс. руб. – избират. объедин.	5%	В порядке убывания расчетных чисел кандидатов, исчисляемых на основе персонального рейтинга кандидата, его места в списке и числа голосов, поданных без указания персональных преференций
Тамбовская областная Дума	5 лет	50	Смешанная 25 – по пропорц. с-ме 25 – по одноманд. округам	Состав областного списка кандидатов и порядок размещения в нем кандидатов определяются политической партией	1% – канд. 1% – избират. объедин.	15%	500 тыс. руб. – канд. 10 млн. руб. – избират. объедин.	7%	Депутатские мандаты получают в порядке очередности в списке

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Законодательное Собрание Тверской области	5 лет	33	Смешанная 17 – по пропорц. с-ме 16 – по мажорит. с-ме	Ст. 85 Закона предусмотрены региональные группы	2% – канд. 2% – избират. объедин.	15%	2 млн. руб. – канд. 12 млн. руб. – избират. объедин.	5%	Депутатские мандаты получают в порядке очередности в списке
Государственная Дума Томской области	5 лет	42	Смешанная 21 – по пропорц. с-ме 21 – по одоманд. округам	Порядок размещения кандидатов определяет избират. объедин.	1% – канд. 7 тыс. подп. – избират. объедин.	15%	60 тыс. МРОТ – канд. 600 тыс. МРОТ – избират. объедин.	7%	В соответствии с порядком размещения кандидатов в списке
Тульская областная Дума	5 лет	48	Смешанная 24 – по пропорц. с-ме 24 – по одноманд. округам	Порядок размещения кандидатов определяет избират. объедин.	2% – канд. 2% – избират. объедин.	15%	1 млн. руб. – канд. 25 млн. руб. – избират. объедин.	5% возможно снижение до 3%	Распределение депутатских мандатов внутри списка производится в порядке их очередности в списке кандидатов
Тюменская областная Дума	5 лет	34	Смешанная 17 – по пропорц. с-ме 17 – по одноманд. округам	Порядок размещения кандидатов определяет избират. объедин.	2% – канд. 2% – избират. объедин.	15%	30 тыс. МРОТ – канд. 500 тыс. МРОТ – избират. объедин.	7%	Распределение депутатских мандатов внутри списка производится в порядке их очередности в списке кандидатов
Законодательное Собрание Ульяновской области	4 года	30	Смешанная 15 – по пропорц. с-ме 15 – по одноманд. округам	Порядок размещения кандидатов определяет избират. объедин.	1% – канд. 1% – избират. объедин.	15%	300 тыс. руб. – канд. 3 млн. руб. – избират. объедин.	5%	Распределение депутатских мандатов внутри списка производится в порядке их очередности в списке кандидатов

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Законодательное Собрание Челябинской области	5 лет	60	Смешанная 30 – по пропорц. с-ме 30 – по одноманд. или многоманд. округам мажорит. с-ма отн. больш-ва	Порядок размещения кандидатов определяет избират. объедин.	1% – канд. 0,5% – избират. объедин.	10%	4 млн. 800 тыс. руб. – канд. 60 млн. руб. – избират. объедин.	5%	Распределение депутатских мандатов внутри списка производится в порядке их очередности в списке кандидатов
Читинская областная Дума	4 года	42	Смешанная 21 – по пропорц. с-ме 21 – по одноманд. или многоманд. округам мажорит. с-ма отн. больш-ва	Порядок размещения кандидатов определяет избирательн. объедин.	1% – канд. 1% – избират. объедин.	15%	550 тыс. руб. – канд; 5 млн. руб. – избират. объедин.	7%	Распределение депутатских мандатов внутри списка производится в порядке их очередности в списке кандидатов
Государственная Дума Ярославской области	4 года	50	Смешанная 25 – по пропорц. с-ме 25 – по мажорит. с-ме отн. больш-ва	Порядок размещения кандидатов определяет избирательн. объедин.	1% – канд. 2% – избират. объедин.	10%	300 тыс. – канд. 2 млн. – избират. объедин.	5%	Распределение депутатских мандатов внутри списка производится в порядке их очередности в списке кандидатов

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Московская городская Дума	4 года	35	20 – по пропорц. с-ме 15 – по одноманд. округам мажорит. с-ма отн. больш-ва	Не менее 15 региональных групп Общегородская часть (не более 3) Общегородская часть – обязательна (менее 10 – отмена регистрации)	1% – канд. 1% – избират. объедин.	15%	9 млн. руб. – канд. 100 млн. руб. – избират. объедин.	7% (в 2005 – 10%)	Полученные мандаты переходят в первую очередь кандидатам, включенным в общегородскую часть списка кандидатов. Оставшиеся мандаты распределяются между региональными группами в порядке убывания доли (в процентах) числа голосов, в общем числе избирателей, принявших участие в голосовании по единому избирательному округу на соответствующей территории
Законодательное Собрание Санкт-Петербурга	5 лет	50	По пропорц. с-ме	Список кандидатов делится на общегородскую (не более 3 канд.) и территориальную части – 50 региональных групп	1% – избират. объедин.	15%	600 млн. руб.	7%	В первую очередь депутатские мандаты предоставляются кандидатам, находящимся в общегородской части списка, во вторую – кандидатам, находящимся в территориальной части списка на территориях, на которых список кандидатов получил наибольший, по отношению к другим территориям, процент голосов избирателей

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Законодательное Собрание Еврейской АО	5 лет	16	Смешанная 8 – по пропорц. с-ме 8 – по одноманд. или многоманд. округам мажорит. с-ма отн. больш-ва	Порядок размещения кандидатов определяет избират. объедин.	2% – канд. 2% – избират. объедин.	15%	150 тыс. руб. – канд. 1,2 млн. руб. – избират. объедин.	7%	Распределение депутатских мандатов внутри списка производится в порядке их очередности в списке кандидатов
Собрание депутатов Ненецкого АО	4 года	18	Смешанная 10 – по пропорц. с-ме 8 – по одноманд. округам	Порядок размещения кандидатов определяет избират. объедин.	2% – канд. 2% – список	15%	2000 МРОТ – канд. 50 000 МРОТ – избират. объедин.	7%	Распределение депутатских мандатов внутри списка производится в порядке их очередности в списке кандидатов
Дума Ханты-Мансийского АО – Югры	5 лет	28	Смешанная 14 – по пропорц с-ме 11 – по одноманд. округам 3 – квота коренных малочисленных народов – трехманд. округ мажорит. с-ма отн. больш-ва	Порядок размещения кандидатов определяет избират. объедин.	2% – канд. по одноманд. округу 0,6% – по трехманд. округу, поделенному на 3 2% – список	15%	3 млн. руб. – канд. по одноманд. и трехманд. округам 8 млн. руб. – избират. объедин.	5%	Распределение депутатских мандатов внутри списка производится в порядке их очередности в списке кандидатов

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Дума Чукотского АО	5 лет	12	Смешанная 6 – пропорц. с-ма 6 – по 3 двухманд. округам мажорит. с-ма отн. больш-ва	Единый закрытый список	2% – канд. 2% – избират. объедин.	2 млн. – канд. 13 млн. – избират. объедин.	15%	5%	Распределение депутатских мандатов внутри списка производится в порядке их очередности в списке кандидатов
Государственная Дума Ямало-Ненецкого АО	5 лет	22	Смешанная 11 – по пропорц. с-ме 8 – по одноманд. округам 3 – квота коренных малочисленных народов трехманд. округ мажорит. с-ма отн. больш-ва	Открытый список	1% – канд. по одноманд. округу 0,5% – по трехманд. округу, поделенному на 3 3 тыс. подп. – список	15%	10 000 МРОТ – канд. по одноманд. округу 20 000 МРОТ – по трехманд. округу 30 000 МРОТ – избират. объедин.	5%	Рейтинг кандидата равняется произведению избирательного рейтинга (равен числу голосов избирателей, поданных за него, первого множителя) и партийного рейтинга. Партийный рейтинг кандидата, внесенного в список последним, устанавливается на единицу меньше числа кандидатов в этом списке, кандидата, внесенного в список предпоследним, устанавливается на 4 выше

Примечание. Выборы депутатов Законодательного Собрания Забайкальского края, образуемого с 1 марта 2008 года (в результате объединения Читинской области и Агинского Бурятского АО) будут проведены 12 октября 2008 года. Из 50 депутатов 25 будут избраны по пропорциональной системе, 20 – по одномандатным округам (кроме территории АО), 5 – по многомандатному округу, образуемому на территории АО.

ЛИТЕРАТУРА

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации.

2. Конвенция о защите прав и основных свобод человека от 4 ноября 1950 г. / Международное гуманитарное право в документах. М.,1996.

3. Международный пакт о гражданских и политических правах от16 декабря 1966 г. / Международное гуманитарное право в документах. М., 1996.

4. Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” М., 2005.

5. Федеральный закон “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”. М., 2005.

6. Инструкция о порядке формирования и расходования денежных средств избирательных фондов кандидатов, политических партий, избирательных блоков при проведении выборов депутатов в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации / Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. М., 2003.

7. Федеральный закон “О политических партиях”. М., 2005.

К главе 1

1. Веденеев Ю.А. Политические партии в избирательном процессе: правовые иллюзии и юридическая реальность // Государство и право. 1995. № 7.

2. Веденеев Ю.А. Политическая демократия и электорально-правовая культура граждан // Государство и право. 1997. № 2.

3. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. Учебник для вузов. М.: Норма, 2003.

4. Лапаева В.В. Политические партии: понятие и цели. К принятию закона о партиях // Журнал российского права. 2002. № 1.

5. Лысенко В.И. Представительные начала и избирательные системы в контексте правового регулирования избирательного процесса // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 1997. № 3.

6. Малов Ю.К. Введение в теорию политических партий. М.: Русский мир, 2005.

7. Сидоренко Е. Правовое положение политических партий // Российская юстиция. 2001. № 10.

8. Туманова Л.В., Туманов М.А. Избирательный процесс в Российской Федерации: социологические и политико-правовые аспекты. М.: Проспект, 2004.

9. Шмачкова Т.В. Мир политических партий // ПОЛИС: Политические исследования. 1992. № 1/2.

10. Основы теории политических партий. Учебное пособие / Научн. ред. С.Е. Заславский. М. Европа.: 2007.

К главе 2

1. Авакьян С.А. Политический плюрализм и общественные объединения в Российской Федерации: конституционно-правовые основы. М.: Российский юридический издательский дом, 1996.

2. Веденеев Ю.А., Князев С.Д. Избирательные правоотношения // Государство и право. 1999. № 5.

3. Заславский С.Е. Политические партии России: проблемы правовой институционализации. М., 2003.

4. Лапаева В.В. Закон о политических партиях: вопросы взаимодействия партий и государства // Журнал российского права. 2002. № 4.

5. Лапаева В.В. Право и многопартийность в современной России / Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: Норма, 1999.

6. Лапаева В.В. Политические партии: понятие и цели. К принятию закона о партиях // Журнал российского права. 2002. № 1.

7. Лапаева В.В. Политические объединения в избирательном процессе: ориентиры развития законодательства // Журнал российского права. 1997. № 11.

8. Малый Д.А. Конституционное право на объединение в Российской Федерации. М., 2003.

9. Матейкович М.С. Правовое регулирование выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Тюмень: Изд-во Тюменского государственного университета, 1999.

10. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. Учебник для вузов. М.: Норма, 2003.

К главе 3

1. Голосов Г.В. Партийные системы России и стран Восточной Европы. М.: Весь Мир, 1999.

2. Дубровина Е.П., Зотова З.М. Партии и выборы: опыт избирательных кампаний / РЦОИТ. М., 2005.

3. Дюверже М. Политические партии. М., 2000.

4. Зиновьев А.В., Поляшова И.С. Избирательная система России: теория, практика и перспективы. М., 2003.

5. Зотова З.М. Политические партии и избирательный процесс. М., 2002.

6. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. Учебник для вузов. М.: Норма, 2003.

7. Матасов М.В. Партийные и избирательные системы: характер взаимовлияния // Представительная власть: Мониторинг, анализ, информация. 1995. № 4.

8. Лысенко В.И. Некоторые проблемы развития российского избирательного права // Государство и право. 1995. №8.

9. Острогорский М.Я. Демократия и политические партии. М.: РОСПЭН, 1997.

10. Холодковский К. Российские партии и проблема политического структурирования общества // Мировая экономика и международные отношения. 1995. № 10.

К главе 4

1. Веденеев Ю.А. Избирательная власть: Исторический контекст, политико-правовая сущность и механизм осуществления // Бюллетень Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 1995. № 2.

2. Записка о практике и итогах формирования новых составов избирательных комиссий субъектов Российской Федерации в 2004 году // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2005. № 3.

3. Иванченко А.В. Избирательные комиссии в Российской Федерации: История, теория, практика. М., 1996.

К главе 5

1. Борисов И.Б., Заславский С.Е. Партии на будущих выборах: новое законодательство. М.: Европа, 2005.

2. Зеленко Б.И. Партии и выборы в современной России. М.: Институт сравнительной политологии РАН, 2003.

3. Зотова З.М. Политические партии и избирательный процесс / РЦОИТ. М., 2002.

4. Лапаева В.В. Понятие и правовой статус избирательного объединения // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 1997. № 11.

К главе 6

1. Баглай М.В. Конституционное правосудие и избирательный процесс // Избирательное право и избирательный процесс в решениях Конституционного Суда Российской Федерации (1992–1999) / Авт. концепции и сост. Ю.А. Веденеев, В.И. Лысенко, Б.А. Страшун / Отв. ред. А.А. Вешняков. М.: Изд-во НОРМА, 2000.

2. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. Учебник для вузов. М.: Норма. 2003.

3. Малкин Е.Б., Сучков Е.Б. Основы избирательных технологий. Стратегия: Практ. рук. / Ин-т избират. технологий. М.: Изограф, 1999.

4. Туманова Л.В., Туманов М.А. Избирательный процесс в Российской Федерации: социологические и политико-правовые аспекты. М.:Проспект, 2004

К главе 7

1. Большаков С.В. Информирование избирателей и предвыборная агитация: особенности правового регулирования / РЦОИТ. М., 2002.

2. Большаков С.В., Казьмин В.И., Гришина М.В., Бударина Н.А. Средства массовой информации и выборы. / Отв. ред А.А. Вешняков. М.,2003.

3. Веденеев Ю.А., Князев С.Д. Избирательные правоотношения: понятие, политико-правовое содержание и структура // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 1998. № 2.

4. Ковлер А.И. Избирательные технологии: Российский и зарубежный опыт. М., 1995.

5. Кравцов В.В. Журналист в избирательном процессе. М.: РИП-Холдинг, 2005.

К главе 8

1. Колюшин Е.И. Финансирование выборов: правовое регулирование и практика. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учеб. для вузов / Отв. ред. А.В.Иванченко; Науч. ред. Ю.А.Веденеев, В.И.Лысенко. М.: Изд-во НОРМА, 1999.

2. Полунина Г. Финансирование политических партий: тенденции и следствия // Обозреватель. Observer. 2004. № 4. С. 19–23.

К главе 9

1. Постников А.Е. Избирательное право России. М., 1996.

2. Князев С.Д. Выборы в субъектах Федерации: правовые акты и реалии // Журнал российского права. 1997. № 10.

3. Колюшин Е.И. Финансирование выборов: право и практика. М.,2002.

4. Лапаева В.В. Политические объединения в избирательном процессе: ориентиры развития законодательства // Журнал российского права. 1997. № 11.

5. Лысенко В.И. Выборы представительных органов в новой Европе: политологический опыт и тенденции 80–90-х гг. М.: Наука, 1994.

6. Итоги прошедших в 2000–2004 гг. федеральных избирательных кампаний и задачи по совершенствованию подготовки и проведения выборов, референдумов. Материалы совещания с председателями избирательных комиссий субъектов Российской Федерации. М., 2004.

К главе 10

1. Автономов А.С. Общественный контроль на выборах: быть или не быть // Власть. 1996. № 2.

2. Лучин В.А. Общественный контроль на выборах и референдумах: справочник наблюдателя. М.: Права человека, 2001.

3. Наблюдатели в избирательном процессе. Сб. материалов и документов / РЦОИТ. М., 2002.

4. В помощь наблюдателю на выборах и референдумах: Учебное пособие // РЦОИТ; Российский фонд свободных выборов. М., 2003.

5. Рабочий блокнот члена участковой комиссии / РЦОИТ. М., 1999.

6. Рекомендации для международных наблюдателей Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами и референдумами (новая редакция) // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2003. № 5. С. 19–20.

7. Рекомендации по наблюдению за ходом голосования и подведением итогов голосования на избирательном участке в день голосования на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, 7 декабря 2003 года. М.: Права человека, 2003.

Содержание

Введение 3

Глава 1. Политическая партия как субъект избирательного процесса 5

Глава 2. Законодательство о политических партиях 17

Глава 3. Избирательная система и политические партии 31

Глава 4. Избирательные комиссии и политические партии 44

Глава 5. Выдвижение кандидатов политической партией 57

Глава 6. Регистрация кандидатов (списков кандидатов) избирательными комиссиями 78

Глава 7. Правовое регулирование предвыборной агитации политических партий 100

Глава 8. Финансирование политических партий на выборах 135

Глава 9. Порядок распределения мандатов и критерии участия партии в выборах 152

Глава 10. Деятельность наблюдателей от политических партий 167

Заключение 179

Тесты 181

Приложение 194

Литература 228