

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

# **Введение в избирательное право**

**Учебное пособие**

**МОСКВА  
2003**

*Издание подготовлено в рамках реализации Комплекса мер по повышению профессиональной подготовки организаторов выборов и референдумов и правовому обучению избирателей в Российской Федерации на 2000–2005 годы, утвержденного постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 20 октября 2000 года № 113/1176-3.*

*Веденеев Юрий Алексеевич* – доктор юридических наук (гл. 1, гл. 2, 6 в соавторстве).

*Мостовицков Владимир Дмитриевич* – кандидат юридических наук, председатель Избирательной комиссии Свердловской области (гл. 2, 6 в соавторстве, гл. 3, 4, 5).

Введение в избирательное право. Учебное пособие. – М.: РЦОИТ, 2003. – 208 с.

ISBN-5-93639-025-X

В учебном пособии рассматриваются основные понятия и категории избирательного права, анализируется законодательство о выборах.

Книга адресована студентам, аспирантам и преподавателям в области конституционного и избирательного права, участникам избирательного процесса.

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>Введение</b> .....	5
<b>Глава 1. Понятие избирательного права</b> .....	8
1.1. Демократия и выборы .....	8
1.2. Элементы избирательного права .....	16
1.3. Избирательное право как научная и учебная дисциплина .....	22
<b>Глава 2. Категории избирательного права</b> .....	28
2.1. Статус избирательного права .....	28
2.2. Институты избирательного права .....	30
2.3. Нормы избирательного права .....	35
2.4. Избирательные правоотношения .....	36
2.5. Источники избирательного права .....	41
2.6. Международные избирательные стандарты. ....	45
<b>Глава 3. Принципы избирательного права</b> .....	51
3.1. Всеобщее избирательное право .....	51
3.2. Свободное избирательное право .....	53
3.3. Равное избирательное право .....	56
3.4. Прямое избирательное право .....	58
3.5. Тайное голосование .....	60
<b>Глава 4. Гарантии реализации избирательного права</b> .....	62
4.1. Определения понятия .....	62
4.2. Правовые гарантии .....	63
4.3. Организационные гарантии .....	64
4.4. Информационные гарантии .....	71
4.5. Финансовые гарантии .....	74
4.6. Процессуальные гарантии .....	76
<b>Глава 5. Субъекты избирательного права</b> .....	85
5.1. Кандидаты: правовой статус .....	85
5.2. Политические партии и избирательные блоки .....	90
5.3. Избирательные комиссии: правовой статус и система .....	96
5.4. Институт представителей в избирательном процессе ...	99

<b>Глава 6. Избирательный процесс</b> .....	111
6.1. Понятие избирательного процесса .....	111
6.2. Принципы избирательного процесса .....	114
6.3. Сроки в избирательном процессе .....	120
6.4. Назначение выборов .....	130
6.5. Выдвижение и регистрация кандидатов .....	137
6.6. Информационное обеспечение выборов .....	151
6.7. Финансовое обеспечение выборов .....	159
6.8. Организация голосования .....	166
6.9. Установление итогов голосования, определение результатов выборов .....	174
<b>Методические указания</b> <b>по выполнению контрольных работ</b> .....	186
<b>Тематика контрольных работ</b> .....	188
<b>Вопросы к экзамену</b> .....	190
<b>Литература</b> .....	192
<b>Нормативные правовые акты</b> .....	196
<b>Краткий словарь основных терминов</b> .....	200

## **Введение**

В современных демократически организованных государствах, в любой их разновидности, выборы – это институт и процесс принятия политико-правовых решений, субъектом которых является общество в лице его дееспособных граждан, а объектом – государственная власть.

Посредством конституционных выборов осуществляется публичное политическое воспроизводство государства, а именно, социальная ротация или перераспределение (перегруппировка или передача) законодательных или исполнительных функций и полномочий внутри сил и групп интересов, политически и юридически оформивших себя.

Поэтому любая альтернатива конституционным выборам как форме и способу организации и функционирования публичной политической власти и ее трансформации в государственную власть ведет к разложению демократического конституционного правопорядка, а в конечном счете – к вытеснению граждан и их территориальных, политических и иных объединений на периферию политической системы и, как следствие, оформлению режима политического господства государства над обществом.

Совершенно очевидно, что выборы – политический институт и процесс – и избирательное право – его юридическая система, взаимозависимые, но не рядоположенные понятия и явления. Первое относится к фактической стороне организации власти, точнее, осуществления принципов политической свободы в области организации и функционирования власти. Второе связано с ее конституционно-правовыми определениями, включающими в себя четыре основные юридические характеристики: субъект и объект политического избирательного права, содержание и структура политических избирательных отношений.

В их системе и организуется все разнообразие существующих в этой области норм и институтов, избирательных действий и процедур, но уже как юридических категорий и событий, выраженных в форме взаимокорреспондирующих прав и обязанностей, полномочий и ответственности участников избирательного процесса.

Свободные и демократические выборы стали центральным действием на политической арене России, главным инструментом проводящейся в настоящее время конституционной реформы в Российской Федерации, основной формой участия граждан в политике и государственном управлении, осуществлении ими контроля деятельности органов власти и управления, депутатов и должностных лиц.

Реализация идеи выборной демократии позволила осуществить свободную ротацию и передачу государственной власти в пределах конституционных сроков действия полномочий законодательных и исполнительных институтов. Итоги и результаты выборов во многом определяют содержание и перспективы диалога между гражданским обществом и государством, существенно влияют на управленческие решения, социально-экономические программы и административные проекты. Участие в выборах, их подготовка и проведение в интересах завоевания депутатских мандатов и выборных должностей становится одной из важнейших сфер деятельности политических партий, иных политических общественных объединений, поддерживающих их социальных групп и слоев, финансово-промышленных группировок.

Уже несколько лет выборы проходят в условиях многопартийности, состязательности кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, гласности и открытости, свободы мнений, острого противоборства политических сил и поддерживающих их финансово-промышленных групп.

Существенно изменились и правовые условия проведения избирательных кампаний. В течение 1990–2002 годов в России сформирована в основном собственная правовая база организации и проведения федеральных, региональных и местных выборов, основанная на положениях Конституции Российской Федерации, учитывающая опыт мировой практики регулирования избирательных прав граждан.

Все это объясняет рост значимости изучения избирательного права как комплексной отрасли права и избирательного процесса в формировании конституционно-правовой культуры граждан, без чего немислимо решение задачи создания в России демократического правового государства.

## ГЛАВА I. ПОНЯТИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА

### 1.1. Сущность и выбор

Избирательное право — это совокупность правовых норм, регулирующих участие граждан в выборах и референдуме. Оно является составной частью конституционного права и имеет особое значение для формирования демократического правового государства. Избирательное право — это совокупность правовых норм, регулирующих участие граждан в выборах и референдуме. Оно является составной частью конституционного права и имеет особое значение для формирования демократического правового государства.

Избирательное право — это совокупность правовых норм, регулирующих участие граждан в выборах и референдуме. Оно является составной частью конституционного права и имеет особое значение для формирования демократического правового государства. Избирательное право — это совокупность правовых норм, регулирующих участие граждан в выборах и референдуме. Оно является составной частью конституционного права и имеет особое значение для формирования демократического правового государства.

Избирательное право — это совокупность правовых норм, регулирующих участие граждан в выборах и референдуме. Оно является составной частью конституционного права и имеет особое значение для формирования демократического правового государства. Избирательное право — это совокупность правовых норм, регулирующих участие граждан в выборах и референдуме. Оно является составной частью конституционного права и имеет особое значение для формирования демократического правового государства.

Избирательное право — это совокупность правовых норм, регулирующих участие граждан в выборах и референдуме. Оно является составной частью конституционного права и имеет особое значение для формирования демократического правового государства. Избирательное право — это совокупность правовых норм, регулирующих участие граждан в выборах и референдуме. Оно является составной частью конституционного права и имеет особое значение для формирования демократического правового государства.

## **Глава 1. Понятие избирательного права**

### **1.1. Демократия и выборы**

Избирательное право и система организации выборов (избирательная система) являются необходимыми элементами осуществления народовластия – исходного принципа российской государственности. Конституция Российской Федерации содержит основополагающие положения, относящиеся к организации и проведению выборов и имеющие высшую юридическую силу, прямое действие и применение на всей территории страны.

Это положения касающиеся политических прав и свобод граждан, государственной правосубъектности общества, согласно которым единственным источником власти в Российской Федерации является многонациональный народ, осуществляющий свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

В Конституции обозначена конституционно-правовая формула взаимоотношений между демократией как политической формой организации государственной власти и выборами как институтом, обеспечивающим одно из направлений непосредственного участия граждан в управлении делами государства.

Фундаментальной является конституционная характеристика институтов референдума и выборов как высшего и непосредственного выражения власти народа.

К конституционным основаниям становления и развития политической демократии и обеспечивающего ее избирательного права и законодательства относятся также верховенство Конституции и федеральных законов, наличие конституции (устава) и законодательства у каждого субъекта Российской Федерации, единство системы государственной власти, разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами го-

сударственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Особо важны для понимания природы конституционной демократии и правового регулирования избирательного процесса положения статьи 32 Конституции Российской Федерации, устанавливающие политическое субъективное право граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления, а также участвовать в референдуме. Для сохранения и развития институтов политической демократии существенное значение имеет конституционная норма, запрещающая издавать законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина, которые могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо для защиты конституционного строя. Классическое определение демократической государственности признает в качестве ее атрибутивного признака наличие государственных органов, избираемых гражданами на определенный срок.

Значение этого признака отмечал еще дореволюционный государствовед Н.И. Лазаревский: «Выборность – является фактором громадной практической важности, в значительной степени определяет и место народного представительства среди других государственных установлений, и жизненное значение. Выборность создает тесную нравственную связь парламента с народом и является источником политической силы народного представительства... Затем выборность народного представительства создает его полную независимость от бюрократического механизма. Наконец, выборность создает для органов народного представительства положение независимое»<sup>1</sup>. В этом определении резюмированы, на наш взгляд, исходные признаки и качества демократической публичной власти, основанной на выборных началах, то есть правилах и процедурах, обеспечивающих политическую стабильность, юридическую преемственность и социальную легитимность представительных и исполнительных институтов.

Решение всего комплекса вопросов воспроизводства и ротации выборных институтов власти через избирательный процесс свя-

---

<sup>1</sup> Лазаревский Н.И. Народное представительство и его место в системе государственных установлений. Конституционное государство. СПб., 1905. С. 182.

зано с соблюдением ряда основных политико-правовых принципов. В них обнаруживает себя действительная природа взаимоотношений между обществом и государством, гражданином и властью, как двумя конститутивными элементами любой политической системы.

В общем виде они сводятся к следующим требованиям:

выборы должны обеспечивать избирателям возможность альтернативного решения вопроса о том, кто будет ими управлять и какую политику будет проводить правительство; выборы должны быть инструментом, при помощи которого назначается и распускается правительство; выборы должны способствовать формированию правительства, которое сможет эффективно работать;

в результате выборов должно образоваться правительство, которое народ считает законным; политика правительства должна восприниматься как законная, даже когда она не популярна.

Правительство обязано проводить беспристрастную политику в интересах всей страны даже под угрозой потери власти на следующих выборах; выборы должны содействовать тому, чтобы в правительстве были представлены различные интересы и точки зрения. Задача членов парламента – доведение до правительства мнения и жалоб избирателей и доведение до избирателей точки зрения правительства<sup>1</sup>.

Хотя указанные признаки парламентарной демократии относятся к опыту функционирования и развития институтов классической модели организации публичной власти, в своих исходных определениях они имеют общее значение и смысл, поскольку основу любой демократической политической системы составляет единство принципов представительности общественных интересов и выборности их полномочных представителей.

Выборы и демократия взаимозависимые, но не совпадающие категории. Историческая практика знает множество примеров использования выборов в ситуациях, не предполагающих ротацию и передачу власти по итогам голосования. Демократические, свободные, открытые и конкурентные выборы – итог длительной эволюции социальных, политических и правовых институтов. В современных условиях перехода к системе политической демо-

---

<sup>1</sup> Оливер Д. Реформа избирательной системы Соединенного Королевства. Современный конституционализм. М., 1990.

кратии, для которой волеизъявление граждан на выборах является исходным условием легитимности власти, непрерывности, сменяемости и преемственности в деятельности выборных государственных институтов, сама возможность перехода находится в прямой зависимости от последовательного освоения и безусловного соблюдения политических и правовых принципов организации и проведения выборов, культивирования навыков демократического участия граждан в избирательном процессе и понимания ими социального значения периодически проводимых избирательных кампаний.

Традиционный взгляд на выборы как формальную процедуру формирования органов публичной власти является ограниченным и неполным. Выборы это и институт народовластия, и способ реализации политической правосубъектности граждан, и конститутивное основание государственного строя. В этом контексте реальное содержание и разнообразные функции выборов могут быть предметно раскрыты и определены в системе таких взаимосвязанных категорий, как избирательное право, избирательная система и избирательный процесс. Их изучение и составляет предмет данного курса.

Становление институтов выборной демократии в нашей стране проходило по сценарию развития любого исторического процесса, а именно в условиях параллельного поиска новой структуры организации власти и оформления институтов политического участия граждан в ее осуществлении на федеральном и региональном уровнях.

Особенность современного этапа заключена в его переходности, когда старые институты сохраняют свое влияние на выработку и принятие стратегических решений, а новые еще не обладают необходимыми качествами для адекватного воздействия на политику будущего развития и ее регулирования. Это означает, что в системе и процессах функционирования власти одновременно присутствуют носители противоположных общественных тенденций – модернизации и реставрации, и олицетворяющие их технологии социального управления – авторитарная (олигархическая) и демократическая (гражданская), что проявляется в перманентных институциональных кризисах и конфликтах. Разрешение последних возможно лишь при условии достижения компромисса между ведущими социально-политическими силами и

группами, что предполагает, в свою очередь, наличие механизма согласования интересов и позиций.

Реальная возможность блокирования негативных тенденций в социально-экономической и социально-политической сферах общественной жизни заложена в идеологии и практике выборной и представительной демократии. Российский исторический опыт показал, что характерная черта взаимоотношений между обществом и государством состоит в их взаимном недоверии друг к другу. В новых условиях этим основным действующим лицам отечественной политической сцены необходимо найти публично-правовой язык урегулирования встречных требований и претензий. В ходе исторического развития им и фактически, и юридически было свойственно желание превратить другую сторону прежде всего в объект решения собственных проблем, что и привело к известной деградации государственно-общественных институтов, норм и ценностей. Подобная утилитарная, а по существу антисоциальная и антиправовая, позиция как самого общества, так и отчужденного от него государства обернулась циклическим процессом общественных кризисов, революций и административно-бюрократических реформ, а в конечном итоге – разрушением общего культурного, правового и политического пространства.

Преодолеть взаимное недоверие и отчуждение представляется возможным посредством образования публично-правовой структуры взаимодействия общества и государства, которая стала бы предпосылкой и условием их совместной деятельности и существования. Такой структурой являются институты непосредственной и представительной демократии, благодаря которым власть и граждане, сохраняя условия собственной автономии, воспроизводства и регулирования, сосуществуют в режиме постоянного диалога и взаимоконтроля. Ресурсы их интеграции заключены в модели конституционно-демократической государственности, в рамках которой присутствует реальная возможность включения граждан в процессы выработки и принятия решений по ключевым вопросам общественного развития и ориентации деятельности государственных институтов и учреждений на практическое осуществление этих, а не других решений.

Однако отношения между обществом и государством, властью и гражданином в условиях демократической формы их организа-

ции не являются идеальными. Политический гражданский контроль за деятельностью государственных институтов тоже обладает целым рядом конфликтогенных качеств. Демократия порождает свои тупиковые линии поляризации общественных групп и интересов, дилеммы, которые несут в себе негативные тенденции развития, провоцируют кризисы и даже электоральные катастрофы. Такие иррациональные формы демократии, как маргинальная или мнимая демократия, заключают в себе столь же разрушительный потенциал, как тоталитарное или бюрократическое государство. Отсюда настоятельная потребность всесторонне осмыслить это общественно-историческое явление, понять его политическую природу, раскрыть юридическое содержание и гарантировать наименьшие социальные издержки в ситуации перехода к системе ответственного участия граждан и их выборных представителей в структурах и процессах власти.

Выборы – важнейший институт организации и функционирования публичной власти в современных политических обществах. Они составляют новую проблемную область и сферу профессиональной деятельности. В современной науке феномен власти вообще и выборной власти в частности осмысливается представителями самых различных профессий, и прежде всего юристами, историками, политологами и политиками.

Сегодня, как и вчера, политики не только выстраивают конкретные схемы общественного устройства, но и реализуют абстрактные виды стратегии и тактики изменения существующих институтов государственной власти и управления; юристы не ограничиваются вопросами формулирования норм позитивного права и законодательства, регламентирующего власть в ее необходимых проявлениях, а активно включаются в обоснование политической практики превращения желаемого образа государства и права в реальность. И лишь историки довольствуются тем, что есть: руинами политического и юридического быта, которые после восстановления их первоначального облика подтверждают, что современные государственно-правовые институты являются не абсолютными категориями, а относительным и преходящим воплощением интересов социально-политических групп, сменяющих друг друга.

Поэтому потребность использования на отдельных фазах общественно-исторической эволюции выборных технологий в

процессах и системах власти обнаруживала себя с различной степенью полноты и эффективности, то исчезая из общественно-государственной жизни и исторической памяти, то восстанавливаясь в новых социально-экономических и политических условиях.

Для отечественной социально-политической практики интерес к такому институту народовластия, как демократические политические конкурентные периодические выборы в органы государственной власти, закономерен, исторически обусловлен и нравственно мотивирован. Страна слишком долго пребывала в состоянии политического отчуждения населения от власти и собственных гражданских потребностей и интересов, чтобы отказаться от освоения накопленного в этой области опыта правового общения общества и государства, гражданина и власти. Социальная ценность выборов в том и состоит, что они являются одним из существенных моментов политического самоутверждения граждан, политической самоорганизации гражданского общества, обеспечивающим его автономию, юридически признанной за гражданами и их политическими объединениями возможностью быть субъектами государственной власти. Разумеется, формально-юридическая возможность быть субъектом избирательного права не означает наличие способности действительно им быть, но для этого и существуют выборы как социальный процесс и институт, политико-правовая ценность и механизм воспитания гражданского политического сознания, чтобы выработать навыки публичного, действительного и полноценного, а не мнимого и иллюзорного участия граждан и их объединений в формировании государственной власти, ответственной перед гражданами и контролируемой ими.

Современное понятие выборной демократии и избирательного законодательства как системы государственно-правовых институтов, основанных на политическом волеизъявлении граждан и регулирующих их участие в избирательном процессе, отличается от представлений, выработанных в прошлом. Новое избирательное право составляет значительную по своему объему и воздействию область юридических действий, правил и процедур, обеспечивающих политическую ротацию и передачу власти по итогам регулярно проводимых выборов.

В зависимости от типа политической системы избирательное право выполняет различные социально-политические функции. В рамках демократической политической системы избиратель-

ное право обеспечивает конкурентный политический процесс, через который собственно и проявляет себя народный суверенитет, действительное народовластие и гражданское представительство интересов. Для систем противоположного типа – системы политической бюрократии или политической олигархии избирательное право как таковое утрачивает свое действительное правовое содержание и смысл, приобретает сугубо формальный и процедурный характер. В этом качестве публичное право приобретает признаки корпоративного или административного права, ограничивает политическую правосубъектность граждан, и, по существу, носит мнимый, не правовой характер. Оно по определению не отвечает требованиям политического равенства и политической свободы граждан, то есть, оно не предполагает важнейшей функции демократических выборов – ротации социально-политических групп и интересов в институтах публичной власти, передачи политического мандата по итогам голосования, участия граждан в организации и осуществлении публичных функций.

Понятие “выборы” включает в себя три составляющие – политическую, юридическую и технологическую. В политическом отношении выборы выступают в форме конкретной избирательной системы, обеспечивающей распределение политических мандатов по итогам голосования избирателей. В юридическом плане выборы выступают в качестве избирательного права – системы юридических правил, устанавливающих гарантии и порядок осуществления избирательных действий на отдельных стадиях избирательного процесса. В технологическом аспекте выборы выступают в виде официального документооборота, обеспечивающего реализацию активного и пассивного избирательного права отдельными категориями участников избирательного процесса.

Все три предметные области проявления и существования выборов как одновременно политического, юридического и организационного института раскрывают формальную или нормативную часть избирательного процесса.

Наряду с ней в избирательном процессе обнаруживает себя и другая, неформальная или ненормативная составляющая. Она, в свою очередь, охватывает социокультурные основания и условия избирательного процесса, уровень политической и правовой культуры граждан, степень доверия избирателей к формальным

процедурам участия в выборах, сложившихся стереотипах электорального поведения.

Взаимодействие нормативных и ненормативных, институциональных и социокультурных элементов в структуре реального избирательного процесса в целом и на отдельных его стадиях, в конечном итоге и определяет действительную картину роли и значения политического участия граждан, степень демократичности или не демократичности действующей политической системы.

## **1.2. Элементы избирательного права**

Предметом учебного курса является современное избирательное право Российской Федерации. В нем описаны основные институты, обеспечивающие организацию и проведение выборов. Именно формирование обширного комплекса структурированных отношений, связанных с ротацией и передачей функций публичной власти, предопределяет появление и развитие избирательного права в качестве публичного права, составляющего органичную часть современной правовой системы Российской Федерации.

Являясь регулятором государственных, конституционно-правовых отношений, избирательное право представляет собой совокупность специальных (юридических) правил участия граждан в избирательном процессе.

Становление новой отрасли российского права – избирательного права, как и любой юридический процесс, проходит через определенные стадии и формы. В своем классическом завершенном состоянии избирательное право включает четыре составляющие, структурированные в виде отрасли права, отрасли законодательства, научной и учебной дисциплины.

Отрасль права и отрасль законодательства можно рассматривать как формы нормативной объективизации избирательного права, а научную и учебную дисциплины – как формы его теоретико-образовательной объективизации.

Если рассматривать каждую из составляющих единого понятия “избирательное право”, то становится очевидной их относительная самостоятельность, сочетающаяся с их взаимозависимостью и взаимообусловленностью. При этом каждая из форм существования избирательного права на определенном этапе его развития складывается в виде относительно самостоятельной подсистемы, соответственно, правовых норм и институтов, источников права

и практики его применения, понятий и определений, общепринятых образовательных стандартов и учебных программ.

Первоначально избирательное право возникает как межотраслевой комплекс законодательства, в основании которого лежат нормы конституционного и административного права

Политико-правовая динамика развития избирательного законодательства и правового регулирования избирательных отношений привела к появлению в составе источников избирательного права базового Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, вокруг которого и выстраивается сегодня его внутренняя структура.

Активная нормотворческая практика в этой области общественных отношений, обусловленная становлением политической демократической системы организации публичной власти, привела к формированию избирательного права как сложного юридического комплекса норм и правоотношений.

Реальная потребность изучения закономерностей формирования избирательного законодательства и практики его применения активизировали, в свою очередь, становление избирательного права в качестве отдельной научной и учебной дисциплины.

Становление двух последних форм существования избирательного права является одной из важнейших тенденций развития современного отечественного избирательного права.

Факторами, определяющими структуру и динамику развития избирательного права как упорядоченной совокупности знаний и учебной дисциплины, являются не только эволюция системы его институтов и источников, но также реальная потребность исследования различных социальных и политических условий и механизмов их преобразования и изменения, но и необходимость обучения специалистов в области организации и проведения выборов.

Отличительными признаками современного этапа в развитии избирательного права являются:

увеличение нормативного массива, детализация предмета правового регулирования и отдельных правовых институтов в их общей системе;

дифференциация норм избирательного права, выделение норм-принципов, гарантийных норм, специальных норм, регламентирующих отдельные стадии избирательного процесса;

выделение общей части, связанной с регулированием общих вопросов, и особенной части, касающейся регулирования отдельных материальных, процедурных и процессуальных правоотношений;

региональные кодификации нормативного материала.

Данный процесс получил свое теоретическое отображение в рамках корреспондирующей ему научной дисциплины, научном анализе действующих правовых актов, обобщении правотворческой и правоприменительной практики, изучении актуальных проблем правового регулирования электоральных отношений. А это, в свою очередь, существенно повлияло и на содержание учебных курсов, методики и технологии преподавания избирательного права.

Избирательное право является составной частью национальной правовой системы, что предполагает определенные связи и зависимости с другими его отраслями.

Исходные основания избирательного права как категории публичного права лежат в конституционном праве. Это обусловлено тем, что избирательное право исторически являлось частью конституционного права.

Вопрос о выделении избирательного права из конституционного права и оформлении его в отдельную отрасль российского права со своим предметом и методом регулирования является дискуссионным. Общепринятое понимание места избирательного права квалифицирует его как институт и подотрасль конституционного права. Это обусловлено тем, что предмет избирательного права органически входит в предмет конституционного права, является его составной частью.

Однако, учитывая то, что предмет избирательного права составляют не только властеотношения, но и отношения, связанные с регулированием широкого комплекса организационных, информационных, финансовых и технико-юридических отношений, представляется целесообразным рассматривать этот комплекс в единстве образующих его отношений и предметов регулирования, что предполагает вычленение избирательного права из конституционного права. При таком понимании конституционное право устанавливает фундаментальные политико-правовые и институциональные основания организации и функционирования публичной власти, в том числе, и властеотношений, регулируемых избирательным правом.

Конкретная регламентация всего комплекса общественных отношений, связанных с проведением выборов выходит за рамки конституционного права и составляет уже отдельный предмет регулирования избирательного права. Отсюда и вытекают специфические теоретико-прикладные задачи собственно и науки избирательного права. Наряду с рассмотрением конституционных оснований правового регулирования общественных отношений, связанных с проведением выборов, она призвана анализировать проблемы инфраструктуры политического избирательного процесса – административных, финансовых, информационных и других, обеспечивающих его отношений. Эта исследовательская задача и решается в рамках избирательного права как особой области науки публичного права, причем категориальный аппарат науки конституционного права образует одновременно и теоретический аппарат науки избирательного права, составляет его фундамент.

Избирательное право связано не только с конституционным правом, но и с другими отраслями публичного и частного права – административным, финансовым, гражданским и информационным правом.

Например, связь избирательного права с информационным и финансовым правом обусловлена необходимостью обеспечения прозрачности и открытости избирательного процесса, обеспечения информационных и финансовых гарантий проведения демократических, свободных и конкурентных выборов.

Взаимозависимость отдельных институтов и отраслей общей системы права обуславливает необходимость осуществлять постоянный контроль за изменением как конституционного права и законодательства, так и иных смежных отраслей права и законодательства, регулирующих избирательные правоотношения. Этим обстоятельством определяется как интенсивность обновления избирательного права и законодательства, так и динамика и структура его развития и совершенствования.

Исходными основаниями выделения избирательного права в качестве структурной части системы права в форме его отдельной отрасли являются два классических юридических критерия – предмет и метод правового регулирования.

Предмет регулирования нормами избирательного права образуют разнообразные виды правоотношений.

Во-первых, это общие правоотношения, возникающие в процессе реализации норм-принципов избирательного права, устанавливающих общий юридический режим реализации субъективного публичного избирательного права граждан.

Во-вторых, это конкретные правоотношения, возникающие на отдельных стадиях избирательного процесса, непосредственно связанные с реализацией субъективного избирательного права граждан и организацией выборов

В-третьих, это правоотношения с участием в избирательном процессе институциональных субъектов, выполняющих определенные электоральные функции, а именно избирательные комиссии различных уровней, политические партии, избирательные объединения и блоки, наблюдатели, уполномоченные по финансовым вопросам, средства массовой информации.

В четвертых, это правоохранительные (процессуальные) правоотношения, связанные с защитой и восстановлением избирательных прав граждан.

Избирательное право, регулируя определенные виды отношений, использует традиционный набор юридических средств и приемов воздействия – предписания, дозволения и запреты. Их сочетание и определяет разнообразие методов регулирования избирательных правоотношений, которые сводятся к технике императивного или диспозитивного юридического воздействия на поведение различных категорий участников избирательного процесса.

Основная проблема избирательного права как комплексной отрасли права заключается в сбалансированном сочетании в избирательном процессе на отдельных стадиях его организации и регулирования юридической техники публичного права и юридической техники частного права, совмещения режима публично-властного и гражданско-правового регулирования.

Метод правового регулирования также квалифицирует и идентифицирует конкретные отрасли и институты системы права. Данное положение относится и к избирательному праву как его составной части.

Кроме классических императивного и диспозитивного методов регулирования отношений, избирательное право активно использует гарантийные процедуры в процессе реализации, защиты и восстановления избирательных прав граждан. Метод гарантий составляет специфическую характеристику именно избирательного

права как публичного политического права, регламентирующего определенный фрагмент в общей системе публично-правовых отношений, связанных с воспроизводством и легитимацией выборных институтов публичной власти через избирательный процесс.

Гарантии избирательных прав граждан составляют фундаментальное основание функционирования избирательной системы в широком смысле данного понятия, то есть в политико-правовом и технологическом аспектах системы организации и проведения выборов. В юридическом аспекте гарантии образуют особый слой норм избирательного права – гарантийное право, включающее в себя материальные, процедурные и процессуальные нормы.

Метод гарантий включает в себя набор условий и средств – политических, организационных, финансовых, информационных, юридико-технических, в целостном единстве обеспечивающих реализацию субъективного избирательного права граждан. Фактически и юридически гарантии представляют из себя требования, адресованные ко всем участникам избирательного процесса, физическим и юридическим лицам, органам государственной власти и органам местного самоуправления, обязывающие соблюдать такой стандарт в организации и проведении выборов, который обеспечивает действительное политическое волеизъявление граждан на всех стадиях избирательного процесса.

Политические гарантии обеспечивают границы политической свободы участия граждан в избирательном процессе и включают политический плюрализм, конкурентность, равенство условий участия в избирательном процессе.

Организационные гарантии определяют процедурные и технологические условия реализации активного и пассивного избирательного права.

Материальные гарантии фиксируют необходимые и достаточные финансовые условия участия в избирательном процессе кандидатов на выборные должности.

Юридические гарантии касаются не только условий реализации субъективного избирательного права, но также и условия применения норм объективного избирательного права уполномоченными на то органами.

Фундаментальной юридической гарантией является наличие адекватного законодательства, отвечающего требованиям между-

народных избирательных стандартов, полноты и эффективности действия норм избирательного права. Именно этим требованиям отвечает активная государственная политика, направленная на совершенствование и реформирование избирательного права и законодательств, устранения его пробельности и противоречивости.

### **1.3. Избирательное право как научная и учебная дисциплина**

Статус научной и учебной дисциплины определяется собственно юридическими и теоретико-образовательными условиями развития объективного избирательного права. Востребованные политической практикой реформирования государственной системы институты народовластия, и прежде всего выборы в федеральные и региональные органы государственной власти, актуализировали проблему комплексного изучения различных аспектов политического участия граждан в организации и функционировании публично-властных институтов. Избирательное право, традиционно рассматриваемое в качестве института конституционного права, с весьма ограниченными политическими функциями и формальными процедурами, в новом историческом цикле социально-экономических реформ оформилось в межотраслевой комплекс с весьма сложной структурой и технологией организации и проведения выборов.

На современном этапе это наиболее динамично развивающаяся часть правовой системы, наряду с гражданским правом. Избирательное право можно квалифицировать, исходя из значения процессов воспроизводства публичной власти с использованием избирательных и политических технологий, в качестве политической конституции современного государства, по аналогии с гражданским правом, определяемым в качестве экономической конституции современного общества.

Юридическая наука, в той ее части, которая связана с исследованием государственно-правовых отношений и традиционно замкнутая на проблемы статуса и компетенции, функций и полномочий, а также взаимных отношений органов государственной власти (проблемное поле “конституционное право – государственная власть”) обнаружила новый предмет исследования, связанный с собственно политическими, точнее политико-правовыми отношениями, которые возникают между обществом и госу-

дарством, гражданами и властью в связи и по поводу периодических проводимых политических, конкурентных выборов (проблемное поле “публичное политическое электоральное право – политическая власть”).

Потребность исследования всего комплекса смыслов и значений электоральных отношений и поведения граждан, и отношений и поведения таких новых для отечественного права субъектов, как политические партии, связанных с воспроизводством публичных институтов через политическое волеизъявление граждан, то есть реальный, а не формальный избирательный процесс, вывела проблематику избирательного права за рамки науки конституционного права и по-новому поставила вопрос о теоретико-гносеологическом статусе того комплекса знаний, в котором может быть представлена предметная, а не идеологизированная политико-правовая и государственно-правовая реальность, действительная, а не иллюзорная картина взаимоотношений между обществом и государством, политическим и государственным правом.

Рамки формального конституционного правоведения оказались как с предметной, так и методологической позиций, слишком узкими, чтобы вобрать в себя новую электоральную практику и порождаемые ею проблемы, коллизии и противоречия. Теоретико-методологической альтернативой старому подходу и правопониманию является такой подход и правопонимание, в рамках которых реализуется представление, согласно которому избирательное право по своему политико-правовому содержанию и смыслу представляет собой юридическую форму и способ осуществления политической свободы граждан. Политическая свобода понимается в этом контексте как формально предоставленная всем дееспособным гражданам возможность в рамках установленных гарантий, процедур и ограничений реально участвовать в системах и процессах власти, легитимации институтов через политический избирательный процесс. Проблематика политической свободы в системе электоральных отношений образует предмет исследования политической юриспруденции, составной частью которой в этом аспекте является наука избирательного права.

Избирательное право как и любая наука со своим предметом и методами исследования представлена в виде совокупности знаний – категорий, понятий, определений, гипотез, классификаций в которых находят свое теоретическое выражение разнообраз-

ные аспекты организации и функционирования институтов электоральной демократии – самого избирательного права и избирательных систем, политических партий, инфраструктурных элементов избирательного процесса – финансирования выборов, информационных и политических технологий, сопровождающих любую избирательную кампанию.

Объектом исследования являются:

во-первых, правовые институты, система источников избирательного права и гарантий участия в избирательном процессе.

во-вторых, эволюция данной отрасли объективного права в ее связи с другими отраслями и институтами национальной правовой системы;

в-третьих, предметом исследования является сам категориальный аппарат данной научной дисциплины, ее основные категории и понятия.

Категория правовой институт является определяющей в изучении всего комплекса проблем и отношений, связанных с избирательным правом. Ее содержание связано с определением четырех структурных элементов, характеризующих в совокупности юридическое содержание понятия “институт”, а именно:

субъектов избирательного права;

объектов избирательного права;

содержания избирательного права;

избирательных правоотношений.

В общей характеристике науки избирательного права существенное значение имеет вопрос применяемых здесь методов изучения, среди которых особое место занимают методы сбора и обработки электоральной статистики, электоральная география, психология электорального поведения, социологические процедуры анализа политической и правовой культуры участников избирательного процесса.

Особое значение в условиях федеративного государства приобретает сравнительно-правовой метод изучения федерального и регионального избирательного права, используемых избирательных систем, сравнительное изучение национального избирательного права и избирательного права зарубежных стран.

Наука избирательного права существует в системе междисциплинарных отношений с другими общественными научными дисциплинами и активно осваивает смежные категории и предметы

исследования из политической науки, социологии, психологии, поскольку избирательный процесс выступает одновременно и как политический, и административный, и социокультурный процесс.

Все это в совокупности и определяет особый междисциплинарный статус науки избирательного права.

Избирательное право, исходя из комплексного характера предмета своего исследования, интегрирует и теоретические знания собственно юридического профиля и теоретические знания социально-политического профиля. И в этом отношении, является сложной, многоуровневой и весьма дифференцированной структурой знаний, институтов и профессий.

Теоретические представления в области избирательного права составляют важный элемент формирования и развития гражданской правовой культуры общества. Практическое решение этой задачи связано с преподаванием специальных учебных курсов.

Избирательное право как учебная дисциплина представляет собой определенную систему представлений, образующих содержание самостоятельного учебного курса и процесса. Изучение избирательного права входит в учебные планы высших юридических учебных заведений. Преподавание по дисциплине государственно-правовой специализации “Избирательное право и избирательный процесс” мотивировано не только современными тенденциями политической и конституционно-правовой практики, идеологией демократических реформ в системах и процессах организации выборных институтов публичной власти, но также и соображениями прикладного порядка, связанными с подготовкой специалистов в области организации и проведения выборов, рассматриваемых в качестве особого вида государственной деятельности и управления.

В задачу избирательного права как учебной дисциплины входит, в первую очередь, изучение норм избирательного права и практики их реализации и применения. Эффективное обучение основам избирательного права и законодательства предполагает активное развитие научных исследований в области электорально-правовых отношений. Таким образом, только предметное сочетание теоретических исследований и учебного процесса в области избирательного права и законодательства, в конечном итоге, обеспечивает развитие избирательной системы в целом.

В качестве учебной дисциплины избирательное право составляет совокупность общепринятых категорий и понятий, обоснованных и теоретически аргументированных в рамках соответствующей научной дисциплины. Систематизированные по определенным принципам и основаниям внутри учебной дисциплины предметные знания образуют конкретный учебный курс, изучение которого позволит получить профессиональное понимание природы, назначения и предмета избирательного права и законодательства, юридической техники толкования и применения норм избирательного права, организации избирательного процесса, юрисдикционной деятельности в области избирательных отношений.

Изучение избирательного права и избирательного процесса в рамках одноименной юридической дисциплины в сочетании с междисциплинарным подходом в преподавании данного предмета, исходя из многоаспектного понимания выборов как одновременно и политического, и правового, и технологического института, с привлечением материалов из области социологии и психологии избирательного процесса, электоральной географии и статистики, электорального менеджмента способствует глубокому проникновению в смысл и значение предмета избирательного права как фундаментального политического публичного права.

Первый опыт систематического изложения базовых теоретических и прикладных знаний по вопросам организации и проведения выборов был предложен в работе, подготовленной членами и специалистами Центральной избирательной комиссии Российской Федерации совместно с преподавателями ряда высших юридических учебных заведений<sup>1</sup>. В ней с достаточной степенью полноты были изложены основные категории, понятия и институты избирательного права, детально рассмотрены источники избирательного законодательства, основные виды избирательных систем, международные избирательные стандарты, субъекты избирательного процесса, юридические режимы организации избирательного процесса по отдельным стадиям, избирательные споры и юридическая ответственность.

Потребность общественной практики в подготовке специалистов, владеющих всем арсеналом юридических, организационных,

---

<sup>1</sup> См.: *Избирательное право и процесс в Российской Федерации*. М.: НОРМА, 1999.

технологических средств подготовки и проведения федеральных, региональных и муниципальных выборов, обусловила появление серии учебных пособий и программ в области избирательного права и процесса<sup>1</sup>.

Учебно-методические пособия отвечают установленным стандартам подготовки специалистов высшей квалификации. Они включают программы учебных курсов, планы семинарских и практических занятий, списки литературы по темам учебного курса, перечни контрольных вопросов.

В целом, учебные материалы систематизируют накопленные в этой области теоретические знания, практические сведения и рекомендации и составляют важный элемент процесса формирования общей и профессиональной правовой культуры избирателей и организаторов выборов. Решение задачи повышения профессиональной квалификации различных категорий участников избирательного процесса, адекватной современному состоянию теоретического и прикладного правоведения, позволит, в свою очередь, создать необходимые условия организации и проведения свободных, демократических выборов.

---

<sup>1</sup> См.: Князев С.Д. *Российское избирательное право. Учеб.*, Владивосток. Изд-во Дальневосточного ун-та, 2001; Катков Д.Б., Корчиго Е.В. *Избирательное право. Учеб. пособ.*, М.: Юриспруденция, 2001; Дмитриев Ю.А., Израелян В.Б., Чудина С.Ю. *Избирательное право и процесс в Российской Федерации.* Иркутск, 2001; Пылин В.В. *Избирательное и референдумное право Российской Федерации.* СПб., 2001.

## **Глава 2. Категории избирательного права**

### **2.1. Статус избирательного права**

Исходный постулат общей теории права – право по своей юридической форме должно быть организовано, внутренне устроено и согласовано. С этой точки зрения право должно представлять юридическую регулятивную систему.

Понятие “система” означает, что право представляет собой целостное образование, состоящее из множества элементов, находящихся между собой в определенной связи (соподчинении, координации, функциональной зависимости и т.д.). В современной юридической науке принято считать элементами системы права нормы права, институты права, подотрасли и отрасли права.

Критериями деления права на отрасли и институты выступают предмет и метод правового регулирования. Предмет правового регулирования – фактические отношения людей, которые нуждаются в правовом опосредовании. Этим отношениям присущи следующие черты:

- 1) это жизненно важные для человека и его объединений отношения;
- 2) это волевые, целенаправленные (разумные) отношения;
- 3) это устойчивые, повторяющиеся и типичные отношения;
- 4) это отношения поведенческие, за которыми можно осуществлять внешний контроль (например, юрисдикционными органами).

Метод правового регулирования отвечает на вопрос, как регулировать, и представляет собой совокупность юридических приемов и средств воздействия на общественные отношения.

Особенности метода правового регулирования характеризуют:

- 1) основания возникновения прав и обязанностей сторон регулируемого отношения (такowymi могут быть административно-правовой акт, договор, иск и др.);
- 2) способы взаимосвязи прав и обязанностей участников правоотношений;

3) характер юридических средств обеспечения прав и обязанностей в правоотношениях (особенность санкций, юридических процедур и др.).

На этом основании принято выделять два основных метода правового регулирования – диспозитивный (характеризуется автономией и равноправием сторон регулируемых отношений) и императивный – метод власти и подчинения (основывается на подчинении одних участников отношений другим).

Применение указанных критериев позволяет в системе права выделять частное право и публичное право. Советская правовая доктрина длительное время не знала деления права на частное и публичное. Современная российская юридическая доктрина все больше склоняется к признанию деления права на частное и публичное. В структуре публичного права принято выделять конституционное право, административное право, финансовое право, уголовное право и другие отрасли.

Юридическая наука под отраслью права понимает распределенную по правовым институтам совокупность юридических норм, регулирующих определенную область отношений (политических, экономических, социальных).

Отрасли права не однородны по своему составу. Одни из них являются крупными нормативными образованиями, иные представляют собой сравнительно компактную совокупность правовых норм. Крупные и сложные по своему составу отрасли права наряду с институтами права включают и подотрасли права.

Ведущей отраслью российской системы права является конституционное право, определяющее основы конституционного строя, правовое положение человека и гражданина, закрепляющее государственное устройство, систему государственной власти и местного самоуправления.

Место избирательного права в российской правовой системе является предметом достаточно длительной дискуссии среди теоретиков права и практиков. Одни правоведы склонны признавать избирательное право подотраслью конституционного права<sup>1</sup>. А.Е. Постников считает, что нецелесообразно говорить об избирательно-процессуальном праве как об отдельном явлении в систе-

---

<sup>1</sup> Колушин Е.И. Избирательное право в системе публичного права // Вест. Моск. ун-та. Сер. 18. Социология и политология. 1997. № 1. С. 59.

ме законодательства<sup>1</sup>. Иной точки зрения придерживается В.И. Лысенко, считающий, что в современной России созрели условия для становления избирательного права как самостоятельной отрасли права<sup>2</sup>. Автор разделяет данную позицию и считает, что избирательное право представляет собой отрасль публичного права, непосредственным образом связанную с политической деятельностью<sup>3</sup>.

Избирательное право – это комплексная отрасль права, вторичное, производное образование, возникшее на базе основных отраслей права в результате развития избирательного законодательства, его обособления в общей системе управления обществом и государством, а также практики его применения в рамках избирательных кампаний 1993–2002 годов<sup>4</sup>.

В силу этого избирательное право прямо или косвенно связано и взаимодействует со многими отраслями права, в том числе с конституционным правом, с административным правом, с гражданским правом и т.д.

## **2.2. Институты избирательного права**

Избирательное право необходимо понимать как в объективном, так и в субъективном его значении.

Объективное избирательное право – это один из важнейших конституционно-правовых институтов. Избирательное право в объективном смысле, подобно любой правовой структуре, представляет собой совокупность связанных между собой правовых норм, закрепляющих и регулирующих особый круг общественных отношений.

Значение отношений, регулируемых нормами избирательного права, состоит в том, что они возникают в особой сфере полити-

<sup>1</sup> Постников А.Е. *Избирательное право России*. М., 1996. С. 13.

<sup>2</sup> Лысенко В.И. *Развитие демократической основы российского избирательного права* // Бюллетень Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 1995. № 5. С. 45.

<sup>3</sup> Веденеев Ю.А. *Новое избирательное право Российской Федерации: проблемы развития и механизм реформирования* // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 1997. № 2. С. 78.

<sup>4</sup> Лысенко В.И. *Проблемы современного избирательного права в России и в европейских странах* / Автореф. дисс. на соиск. учен. степ. док-ра юрид. наук. М., 1995.

ческого процесса – воспроизводства и легитимации институтов публичной власти.

Избирательное право в объективном смысле – система правовых норм, которые определяют круг лиц, имеющих право избирать и быть избранными в органы публичной власти, а также регулируют порядок организации проведения выборов и определения их результатов.

Избирательное право представляет совокупность правовых институтов, регулирующих отношения, связанные с выборами в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Избирательное право, по существу, образует юридическое основание формирования и функционирования институтов системы представительной демократии.

В субъективном смысле избирательное право выражается в предоставлении каждому гражданину возможности участвовать в выборах органов государственной власти и органов местного самоуправления.

В этом смысле избирательное право включает в свое содержание: активное избирательное право, то есть право гражданина избирать в органы государственной власти и органы местного самоуправления;

пассивное избирательное право, то есть право гражданина быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Избирательные права граждан Российской Федерации закреплены в статье 32 Конституции. Согласно этой статье граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда.

Отдельные ограничения пассивного избирательного права содержатся в других статьях Конституции. Ограничено пассивное избирательное право лиц, избирающихся на должность Президента Российской Федерации, и лиц, избирающихся депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. В первом отношении установлено три ограничения – возраст не менее 35 лет, постоянное проживание в Российской Федерации не менее 10 лет и невозможность занимать должность

Президента России более двух сроков подряд, а во втором отношении это ограничение связано с необходимостью достижения возраста 21 года.

Согласно статье 55 Конституции права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Из этого следует, что только федеральный законодатель может установить ограничение прав и свобод человека и гражданина, в том числе и избирательных прав, на основе соблюдения положений статьи 55 Конституции России.

Регулирование пассивного избирательного права в России основывается на международных избирательных стандартах.

Согласно нормам конституций и избирательных законов различных стран для кандидатов на выборные должности государственных органов или органов местного самоуправления устанавливаются различного рода цензы: возрастной ценз, ценз оседлости, гражданства, членство в местном сообществе и т.п. В отдельных странах пассивное избирательное право (особенно для выборов в центральные органы государственной власти) устанавливается с 21, 25 лет (например, депутатами нижней палаты парламента США, Италии, Бельгии, Японии – могут быть только граждане этих стран, достигшие 25 лет).

В соответствии с Федеральным законом “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” в субъектах Российской Федерации могут устанавливаться дополнительные условия приобретения гражданином Российской Федерации пассивного избирательного права, связанные с достижением определенного возраста. Минимальный возраст кандидата не может превышать 21 года при выборах в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, 30 лет при выборах главы исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации и 21 года при выборах главы муниципального образования.

Активное избирательное право приобретает гражданами по достижении определенного возраста. Согласно положениям ста-

тьи 60 Конституции Российской Федерации гражданин России может самостоятельно осуществлять в полном объеме свои права, в том числе и избирательное право, и обязанности с 18 лет. В Российской Федерации граждане приобретают активное избирательное право именно с этого возраста, определяемого на день голосования на соответствующих выборах. Содержание возрастного критерия (ценза) составляет признание за лицом избирательной правосубъектности, то есть юридической способности быть носителем определенных прав, обязанностей и ответственности в избирательном процессе.

Вторым обязательным условием приобретения активного избирательного права на конкретных выборах является факт наличия места жительства гражданина на территории соответствующего избирательного округа – т.е. округа, в котором будет голосовать этот гражданин.

Место жительства гражданина на определенной территории Российской Федерации определяется в соответствии с Законом Российской Федерации от 25 июня 1993 года “О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации”. Временное пребывание за пределами места жительства не влечет за собой снятие с регистрационного учета по месту постоянного или преимущественного проживания и, как следствие, ограничение по данному признаку активного избирательного права граждан.

Избирательное право, и как подотрасль конституционного права, и как самостоятельная комплексная отрасль права, разделяется на ряд относительно самостоятельных институтов, направленных на регулирование юридического статуса участников избирательного процесса и регулирование различных избирательных действий и процедур по отдельным стадиям избирательного процесса.

Структурообразующими и основными институтами избирательного права являются институты активного избирательного права и пассивного избирательного права. Эти институты содержат нормы права, действие которых распространяется практически на все регулируемые избирательным правом отношения.

Нормы этих институтов конкретизируются в других институтах избирательного права.

В составе избирательного права выделяют две категории норм материально-правовые и процессуальные (процедурные) нормы.

Выборы – это совокупность организационно-правовых действий последовательно выполняемых на отдельных стадиях избирательного процесса.

К основным стадияльным институтам относятся институты:

а) назначения выборов; б) образования избирательно-территориальных единиц и системы избирательных комиссий; в) выдвижения и регистрации кандидатов в депутаты или на выборные должности; г) ведения и форм предвыборной борьбы; д) порядка голосования и подведения итогов выборов; е) порядка проведения новых (повторных) или дополнительных выборов.

Стадияльные институты включают в себя процедурные нормы, а совокупность стадияльных институтов составляет процедурное избирательное право.

Другая категория институтов избирательного права связана с регулированием статуса участников избирательного процесса. Статусные институты объединяют правовые нормы, фиксирующие правовое положение участников избирательного процесса на разных его этапах.

К статусным институтам относятся институты: а) избирателей; б) избирательных объединений и их блоков; в) кандидатов в депутаты и на выборные должности; г) доверенных лиц кандидатов; д) наблюдателей от кандидатов, избирательных объединений и блоков; е) избирательных округов и избирательных участков; ж) избирательных комиссий разного уровня, членов избирательных комиссий с решающим голосом и с совещательным голосом; з) представителей средств массовой информации.

Статусные институты объединяют материальные нормы. Совокупность статусных институтов составляет материальное избирательное право.

Безусловно, обе группы институтов (и стадияльные, и статусные) тесно между собой переплетены. Многие нормы избирательного права имеют двойное местопребывание, относятся и к стадияльным и статусным институтам.

Особое место в системе институтов избирательного права занимают процессуальные (правоохранительные) институты, обеспечивающие защиту и восстановление нарушенных избирательных прав: уголовно-правовые, административно-правовые, гражданско-правовые.

### **2.3. Нормы избирательного права**

Под нормой права понимается правило поведения, установленное и обеспеченное обществом и государством, закрепленное и опубликованное в официальных актах, направленное на регулирование общественных отношений путем определения прав и обязанностей их участников.

Нормы избирательного права – разновидность социальных норм, которые содержатся в конституционных и иных источниках права. Нормам избирательного права присущи общие черты, которые характерны для всех правовых норм – общеобязательность, формальная определенность, обеспеченность санкциями. Нормы избирательного права выполняют собственную целевую функцию обусловленную тем, что избирательное право – это комплексная отрасль публичного права, связанная с участием граждан в политическом процессе.

Классификация норм избирательного права может быть проведена по принятым в юридической науке основаниям.

1. По содержанию, т. е. по кругу регулируемых общественных отношений:

- регулирующие реализацию избирательных прав граждан;
- регулирующие принципы избирательного права;
- устанавливающие гарантии реализации избирательных прав граждан;
- регулирующие правовой режим осуществления отдельных стадий, процедур и избирательных действий;
- устанавливающие ответственность за нарушения избирательных прав.

2. По юридической силе:

- нормы Конституции Российской Федерации (обладают высшей юридической силой);
- нормы федеральных законов;
- нормы законов субъектов Российской Федерации.

3. По территории действия:

- на всей территории Российской Федерации;
- на территории конкретного субъекта Российской Федерации.

4. По способу действия (воздействия на избирательные отношения):

- регулятивные;
- правоохранные.

5. По характеру предписаний:

- управомочивающие (определяют право субъектов осуществлять предусмотренные в них действия);
- запрещающие (содержат запреты на совершение определенных действий);
- обязывающие (закрепляют в конкретной форме обязанности субъектов совершать определенные действия).

6. По степени определенности предписаний:

- императивные (однозначно определяется вариант поведения субъекта права);
- диспозитивные (предусматривают возможность выбора варианта действия субъектом права).

7. По назначению в механизме правового регулирования:

- материальные (устанавливают права и обязанности субъектов отношений);
- процедурные (определяют способы их реализации);
- процессуальные (обеспечивают защиту и восстановление нарушенных прав).

#### **2.4. Избирательные правоотношения**

Правоотношение – это возникающая на основании норм права юридическая связь, в рамках которой один субъект обладает определенными правами, а второй – корреспондирующими ему обязанностями или оба связаны взаимными правами и обязанностями, обеспеченными мерами государственно-правового принуждения.

В механизме правового регулирования прав и свобод человека и гражданина правоотношения занимают центральное место.

Это положение относится и к избирательным отношениям.

По мнению ряда авторов «значение избирательных правоотношений для обеспечения реализации публичного политического избирательного права граждан трудно переоценить ...именно избирательные правоотношения, во-первых, фиксируют круг лиц, на которых в тот или иной момент распространяется действие отдельных норм избирательного законодательства; во-вторых, определяют юридическую структуру поведения, которому должны или могут следовать субъекты избирательного процесса; в-третьих, являются условием для возможного приведения в действие специальных юридических средств обеспечения избирательных

прав граждан и корреспондирующих им обязанностей иных участников избирательного процесса, все это свидетельствует, что избирательные правоотношения являются универсальным средством обеспечения устойчивой связи законодательства о выборах с избирательной практикой, служат единственным способом наложения нормативной модели организации выборов на фактические социально-политические процессы, образующие избирательную кампанию”<sup>1</sup>.

Состав правоотношения, в том числе и избирательного правоотношения, включает:

- субъектов правоотношения;
- субъективные права и юридические обязанности;
- объект правоотношения.

Избирательное законодательство квалифицирует следующие категории субъектов избирательного процесса – избиратели, кандидаты, избирательные комиссии и их члены, избирательные объединения, избирательные блоки, уполномоченные представители избирательных объединений, избирательных блоков, наблюдатели, иностранные (международные) наблюдатели, доверенные лица.

Развитие избирательного процесса формирует новые категории субъектов избирательных отношений, роль которых в современной электоральной практике постоянно повышается, что предполагает юридическое определение их места в структуре и системе субъектов избирательного права и процесса. К ним, в первую очередь, можно отнести:

- штабы кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков;
- политических консультантов;
- PR-компании.

Главными субъектами избирательных правоотношений являются избиратели, кандидаты, политические партии, избирательные объединения. Они являются основными носителями правомочий в рамках избирательных правоотношений.

В современном законодательстве о выборах, в качестве институционального субъекта избирательных правоотношений высту-

---

<sup>1</sup> Веденеев Ю.А., Князев С.Д. Избирательные правоотношения: политико-правовое содержание и структура // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 1998. № 2. С. 69.

пают избирательные комиссии, которые призваны обеспечивать реализацию и защиту избирательных прав граждан.

Юридическая структура избирательных правоотношений представляет собой комплекс материальных, процедурных и процессуальных правовых отношений.

Достаточно перспективной представляется точка зрения, согласно которой "...в самой структуре наличного нормативного массива уже заключена и оформляется многослойная структура совокупных избирательных правоотношений, включающих в себя материально-правовые отношения, процедурные правоотношения и процессуальные правоотношения в собственном юридическом смысле данного понятия, касающиеся отношений, связанных с разрешением избирательных споров"<sup>1</sup>.

Избирательные правоотношения характеризуются широким кругом субъектов, которые выступают как носители прав и обязанностей, связанных с подготовкой и проведением выборов в органы публичной власти.

Субъекты избирательных правоотношений могут быть разделены на группы – индивидуальные и коллективные.

К первой группе относятся граждане, выступающие в качестве избирателей, кандидатов, зарегистрированных кандидатов, доверенных лиц, уполномоченных представителей, наблюдателей и членов комиссии с правом совещательного голоса. В эту же группу необходимо отнести и иностранных граждан, которые могут обладать активным избирательным правом на проводимых в Российской Федерации муниципальных выборах, если они постоянно или преимущественно проживают на территории муниципального образования, в котором проводятся указанные выборы.

К группе коллективных субъектов избирательных правоотношений необходимо отнести политические партии и создаваемые с их обязательным участием избирательные блоки, представляющие собой организационно оформленные и зарегистрированные в установленном законом порядке объединения граждан политического характера. Политические партии и их блоки представляют собой коллективный субъект, наделенный избиратель-

---

<sup>1</sup> Веденеев Ю.А., Князев С.Д. Избирательные правоотношения: политико-правовое содержание и структура // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 1998. № 2. С. 72.

ными правами и действующий в избирательной кампании как персонафицированный участник выборов, в то же время в отдельных, прямо предусмотренных законом о выборах, случаях политическая партия, избирательный блок могут реализовывать принадлежащие ему права не непосредственно, а через своих уполномоченных представителей.

К группе коллективных субъектов избирательных правоотношений относятся избирательные комиссии, политические партии, средства массовой информации. Особую роль в этой группе играют избирательные комиссии, непосредственно на них возлагается задача обеспечения реализации и защиты избирательных прав граждан, осуществление подготовки и проведения выборов.

Особыми видами субъектов избирательных правоотношений являются судебные органы, органы прокуратуры, налоговые органы, органы внутренних дел. Судебные органы выступают в качестве универсального гаранта избирательных прав граждан применительно к любому уровню выборов в Российской Федерации, они вправе рассматривать любые избирательные споры с участием граждан, избирательных комиссий и других субъектов.

Названные коллективные субъекты вправе участвовать в избирательных правоотношениях строго в рамках представленных им полномочий и не могут выходить за их пределы, что обусловлено применением разрешительного метода регулирования полномочий указанных субъектов избирательных правоотношений, согласно которому они могут осуществлять лишь такие действия которые прямо отнесены к их ведению.

Содержание избирательных правоотношений включает субъективные права и юридические обязанности их участников.

Субъективные права представляют собой установленные законодательством вид и меру возможного поведения граждан как участников избирательного процесса. В рамках избирательных правоотношений субъективные права преимущественно преломляются сквозь призму избирательных прав граждан. В соответствии со статьей 2 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” к ним отнесены права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также право участвовать в выдвижении кандидатов, списков кандидатов, в предвыборной агитации, в

наблюдении за проведением выборов, работой избирательных комиссий, включая установление итогов голосования и определение результатов выборов, а также в других избирательных действиях.

Этот перечень возможного поведения граждан в рамках избирательных правоотношений не является исчерпывающим и может быть дополнен другими правами, такими, как право обращаться в суд с заявлением о назначении выборов, участвовать в формировании и работе избирательных комиссий, финансовом обеспечении избирательной кампании кандидатов и избирательных объединений и так далее.

Согласно ст. 71 Конституции Российской Федерации избирательные права граждан могут устанавливаться только федеральными законами, так как регулирование прав и свобод человека и гражданина находится в ведении Российской Федерации, а федеральный закон может ограничить права и свободы лишь в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Обязанности участников избирательных правоотношений производны от избирательных прав граждан и представляют собой установленную законодательством меру должного поведения, которая направлена на обеспечение осуществления избирательных действий в интересах правомочного лица. Юридические обязанности в основном возлагаются на избирательные комиссии, государственные органы, органы местного самоуправления, призванные гарантировать реализацию избирательных прав граждан путем создания необходимых для этого условий. Именно они выполняют действия, связанные с назначением выборов, образованием избирательных округов и избирательных участков, составлением списков избирателей, регистрацией кандидатов, обеспечением свободного волеизъявления избирателей, подсчетом голосов, определением результатов выборов, привлечением к ответственности лиц, виновных в нарушении избирательных прав граждан.

Общим объектом избирательных правоотношений является процесс воспроизводства институтов публичной власти. Конкретными объектами избирательных правоотношений выступают избирательные действия. Их последовательное выполнение и

образует содержание избирательного процесса, понимаемого как развернутая во времени и пространстве процедура реализации и применения избирательного права, совокупность политических, административных, финансовых, информационных правоотношений, в юридических рамках которых и через которые реализуется политическая правосубъектность граждан.

Объекты избирательных правоотношений придают избирательным правам граждан и гарантиям их реализации предметное содержание

## **2.5. Источники избирательного права**

Источник права – акт компетентного органа, устанавливающий или санкционирующий нормы права. Источник избирательного права – акт органа законодательной (представительной) власти, устанавливающий нормы избирательного права.

Основные группы источников могут быть представлены по следующим классификационным основаниям.

### **1. По юридической природе:**

принятые непосредственным волеизъявлением народа – Конституция Российской Федерации;

принятые органами законодательной (представительной) власти;

принятые органами исполнительной власти;

принятые органами судебной власти;

принятые избирательными комиссиями;

принятые органами местного самоуправления;

принятые избирательными объединениями, избирательными блоками.

### **2. По юридической силе:**

Конституция Российской Федерации;

федеральные конституционные законы;

федеральные законы;

конституции (уставы) субъектов Российской Федерации;

законы субъектов;

подзаконные акты – органов исполнительной власти, органов судебной власти, избирательных комиссий, органов местного самоуправления.

### **3. По сфере действия:**

общефедеральные;

региональные;  
местные;  
корпоративные, в рамках избирательных объединений, избирательных блоков.

4. По временному признаку:

долговременные;  
единовременные;  
постоянно действующие;  
временные.

5. По кругу лиц:

всеобщего действия;  
групповые;  
индивидуальные.

Систему источников российского избирательного права составляют все источники конституционного права, в которых содержатся избирательные правовые нормы. Исходя из того, что Российская Федерация – федеративное государство, избирательное законодательство в нём носит двухуровневый характер.

Первый уровень:

федеральное законодательство, касающееся выборов и референдума на общенациональном уровне;

федеральное законодательство, касающееся выборов и референдума в субъектах Российской Федерации;

Второй уровень:

законодательство субъектов Российской Федерации, касающееся выборов и референдума как на уровне соответствующего субъекта Российской Федерации, так и действующего на его территории местного самоуправления.

К первому уровню источников избирательного права следует отнести прежде всего Конституцию Российской Федерации, которой установлено, что высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы.

Конституция является основой для развития всего избирательного законодательства.

Во-первых, Конституция устанавливает избирательные права граждан Российской Федерации. Ст. 32 Конституции Российской Федерации установлено, что граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда.

Во-вторых, в ней проводится разграничение компетенции между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации в сфере избирательного законодательства. Статьей 71 Конституции Российской Федерации установлено, что регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина (в том числе и избирательных прав) находятся в ведении Российской Федерации. В ведении Российской Федерации находится также формирование федеральных органов государственной власти.

По смыслу ст. 73 Конституции Российской Федерации к предмету исключительного ведения субъектов Российской Федерации относится определение избирательной системы, применяемой при выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления в субъектах Федерации, а также установление конкретных параметров избирательных процедур в соответствии с особенностями субъекта Российской Федерации и местных обществ.

В-третьих, Конституция определяет круг федеральных государственных органов, избираемых гражданами Российской Федерации и устанавливает уровень их нормативного регулирования. В соответствии с Конституцией Российской Федерации к числу федеральных государственных органов, избираемых гражданами Российской Федерации, относятся Президент Российской Федерации и Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации.

В-четвертых, в самой Конституции установлен механизм защиты конституционных норм, соблюдение которых является обязательным как для законодательных органов, так и для всех иных субъектов права. Нормы Конституции Российской Федерации согласно ст. 15 имеют прямое действие. В силу этого при разрешении различного рода споров по поводу избирательного права обоснованна ссылка на нормы Конституции.

Основным источником избирательного права является Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Значение данного Федерального закона в системе избирательного законодательства определяется тем, что выступает в качестве

праворегулирующего и правообразующего закона одновременно. Это комплексный акт, включающий в себя:

- закон о гарантиях избирательных прав граждан;
- закон о процедуре их реализации;
- закон о статусе субъектов избирательного процесса;
- закон о публично-правовой ответственности в сфере политических отношений.

В Федеральном законе прямо указывается, что:

- его действие распространяется не только на выборы федеральных органов государственной власти, но также и на выборы органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления;
- издаваемые в субъектах Российской Федерации законы и иные нормативные правовые акты о выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления не могут противоречить данному Федеральному закону;
- избирательные права граждан Российской Федерации и их гарантии, установленные настоящим Федеральным законом, а также иными федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, не могут быть изменены иначе как путем принятия федерального закона.

К числу источников избирательного права могут быть отнесены федеральные законы иных отраслей права, регулирующие те или иные аспекты реализации избирательных прав граждан при подготовке и проведении выборов, в частности, такие федеральные законы, как: “О политических партиях”; Гражданский кодекс Российской Федерации (положения о дееспособности граждан, о юридическом лице, о правилах совершения сделок); Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации – порядок судопроизводства по избирательным спорам; “Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан”; “Об общественных объединениях”; “О благотворительной деятельности и благотворительных организациях”; “О средствах массовой информации”; “Об основах государственной службы Российской Федерации”; “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”; “О гражданстве Российской Федерации”; О праве граждан на свободу передвижения, выбор места жительства в пределах Российской Федерации;

Уголовный кодекс Российской Федерации; Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.

В перечень нормативных актов субъектов Российской Федерации могут быть включены:

конституции (уставы);

законы субъектов Российской Федерации, включающие систему законов о выборах, об избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, об отзыве депутатов, выборных должностных лиц, о статусе депутатов, выборных должностных лиц, о местном самоуправлении, о государственной и муниципальной службе.

Отдельную группу источников составляют подзаконные акты Российской Федерации:

указы Президента Российской Федерации;

акты Правительства Российской Федерации;

акты Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, иных избирательных комиссий;

подзаконные акты субъектов Российской Федерации;

акты органов судебной власти;

акты органов местного самоуправления.

## **2.6. Международные избирательные стандарты**

Современное избирательное право Российской Федерации формировалось под влиянием не только внутривнутриполитических изменений в системах и процессах организации и осуществления публичной власти, но также и практики проведения выборов, основанной на применении международных избирательных стандартов. Международные избирательные стандарты составная часть международного публичного права. В соответствии с принятым делением объективного избирательного права на право голоса, связанным с участием граждан в избирательном процессе, и право избирательной процедуры, связанное с подготовкой и проведением выборов, международно-правовое регулирование избирательных отношений также предусматривает регулирование реализации субъективного избирательного права и регулирование порядка организации выборов.

Первое касается стандартной формулы реализации активного избирательного права – всеобщее, равное, прямое избирательное право при тайном голосовании.

Второе связано с соблюдением ряда политических и административных условий проведения свободных и периодических выборов и фактически представляет собой набор обязательств государства в части соблюдения демократических стандартов в области организации и проведения выборов.

Поиски политико-правовой и административно-правовой формулы выборов как совокупности общих электоральных принципов и стандартов избирательного права и избирательного процесса составили целую эпоху в развитии системы политической представительной демократии.

Универсальные избирательные стандарты впервые были сформулированы в ст. 21 Всеобщей декларации прав человека, одобренной Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций в 1948 г. «Воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве, путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования».

Положения Декларации были развиты в Международном пакте о гражданских и политических правах 1966, имеющем обязательную юридическую силу для государств-участников (вступил в силу в 1976 г.).

В редакции Международного пакта демократическая электоральная формула участия граждан в избирательном процессе приобрела формально-юридический статус. Определения, данные Пактом условиям реализации избирательных прав граждан, приобрели правообразующее значение при формировании современных национальных избирательных систем. Статья 25 Международного пакта о гражданских и политических правах установила, что каждый гражданин «должен иметь без какой бы то ни было дискриминации... и без необоснованных ограничений право и возможность: «Голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей».

Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (1990 г.) существенно дополнил политическое и юридическое содержание выборов новыми элементами,

касающимися технологии организации и проведения политических выборов. Пункт 7 Документа соединил отдельные группы избирательных стандартов в единую технологическую формулу организации демократического голосования. “Для того, чтобы воля народа служила основанием власти правительства, государства-участники:

- проводят свободные выборы с разумной периодичностью, как установлено законом;

- допускают, чтобы все мандаты, по крайней мере в одной палате национального законодательного органа, были объектом свободной состязательности кандидатов в ходе всенародных выборов;

- гарантируют взрослым гражданам всеобщее и равное избирательное право;

- обеспечивают, чтобы голосование проводилось тайно или применялась равноценная процедура свободного голосования и чтобы подсчет голосов и сообщение о нем были честными, а официальные результаты были опубликованы”<sup>1</sup>.

Современное состояние политико-правовой формулы выборов с исчерпывающей полнотой было резюмировано в Декларации о критериях свободных и справедливых выборов, принятой на 15 сессии Советом Межпарламентского Союза в 1994 году.

Декларация соединила политическое, юридическое и технологическое содержание выборов как правового принципа и института в общую электоральную модель демократического избирательного процесса.

Декларация включила в себя:

- определение политических выборов;

- определение активного избирательного права граждан;

- определение прав и обязанностей кандидатов и партий в избирательном процессе;

- определение прав и обязанностей государства в системе электоральной политической демократии.

Предложенная конструкция электоральных прав и свобод, обязанностей и ограничений носила характер рекомендаций и представляла собой систему взаимокорреспондирующих условий демократической публичной процедуры голосования и организации избирательного процесса.

---

<sup>1</sup> Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ.

Согласно принятой схеме взаимоотношений граждан и государства в области избирательных отношений:

1. Государство должно принимать законодательные и другие меры в соответствии с собственным конституционным процессом в целях обеспечения гарантии прав и институционных рамок для проведения регулярных подлинных выборов в соответствии с международными правовыми обязательствами: устанавливать действенную процедуру регистрации избирателей; определить четкие критерии регистрации избирателей (возраст, гражданство, место жительства); способствовать становлению свободной деятельности политических партий. Регулировать по возможности финансирование политических партий и избирательных кампаний, обеспечивать разделение партии и государства.

2. Государство должно предпринимать необходимые политические и институционные шаги для достижения и утверждения демократических целей, в том числе через установление нейтрального и сбалансированного механизма организации и проведения выборов: обеспечивать подготовку лиц, ответственных за различные аспекты выборов, устанавливать последовательные процедуры голосования; обеспечивать регистрацию избирателей, обновление списков избирателей и процедур голосования, прибегая к помощи национальных и международных наблюдателей; добиваться от партий кандидатов и средств массовой информации принятия и выполнения кодекса поведения, который регулирует их действия в период проведения избирательной кампании и голосования.

3. Государство должно уважать и обеспечивать соблюдение прав человека для всех граждан.

Во время выборов государство и его органы должны обеспечивать: свободу передвижения, собраний, объединений и выражения мнений, особенно во время политических собраний и митингов; партиям и кандидатам свободу в распространении их взглядов среди избирателей и возможность равного доступа к государственным и общественным средствам массовой информации.

Императивами электорального поведения государства согласно Декларации признаны следующие принципы:

государство должно предпринимать все необходимые меры для обеспечения соблюдения принципа тайного голосования;

государственные органы должны обеспечить такие условия, когда при голосовании исключается подкуп или другие противозаконные действия, сохраняются безопасность и целостность процесса голосования, а подсчет голосов проводится подготовленным персоналом;

государство должно обеспечить меры для того, чтобы случаи нарушения прав человека и жалобы, относящиеся к избирательному процессу, рассматривались быстро и эффективно во временных рамках избирательного процесса такими независимыми и беспристрастными органами, как избирательные комиссии или суды.

Международные избирательные стандарты, рассматриваемые в качестве универсальных условий становления и развития современного избирательного права и принципов избирательного права, представляется возможным отнести одновременно и к источникам и нормам данного права.

Определение международных избирательных стандартов как источника публичного политического права связано прежде всего с их правообразующей функцией. Отдельные положения международных избирательных стандартов, инкорпорируемые в национальные избирательные системы, законодательно разворачиваются в самостоятельные юридические комплексы и институты. В свою очередь, конституирование международных избирательных стандартов в нормы национального избирательного права связано с их праворегулирующей функцией. В этом значении международные избирательные стандарты непосредственно регулируют избирательные отношения в полном объеме их содержания, то есть определяют условия участия граждан в выборах и их организации.

В соответствии с пунктом 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации общепризнанные принципы норм международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Данное положение находит отражение в избирательном праве и законодательстве.

Прямое воздействие на электоральное поведение граждан международных избирательных стандартов и их воздействие через законодательное оформление отдельных избирательных действий и процедур дает широкую возможность их практической реал-

лизации и применения в деятельности гражданских и государственных институтов современных демократических стран.

В этой связи вполне закономерен и актуален вопрос кодификации международных избирательных стандартов, особенно в ситуации, когда апелляции и отсылки на те или иные универсальные принципы, определения и нормы, сформулированные в международно-правовых документах в области избирательного права, весьма активно используются в судебной практике, в частности, практике Конституционного Суда Российской Федерации.

## **Глава 3. Принципы избирательного права**

### **3.1. Всеобщее избирательное право**

Данный принцип закреплен в частях 1–3 статьи 3 Конституции Российской Федерации, согласно которым носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, осуществляющий свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы.

Части 1 и 2 статьи 32 Конституции, устанавливая, что граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей и имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Положения Конституции Российской Федерации конкретизированы в Федеральном законе об основных гарантиях избирательных прав граждан, согласно которому гражданин Российской Федерации, достигший возраста 18 лет, имеет право избирать, а по достижении возраста, установленного Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, – быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Ограничения пассивного избирательного права, связанные с нахождением места жительства гражданина Российской Федерации на определенной территории Российской Федерации, включая требования к продолжительности и сроку проживания гражданина Российской Федерации на данной территории, устанавливаются только Конституцией Российской Федерации.

В соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме

граждан Российской Федерации” федеральным законом, конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации могут устанавливаться дополнительные условия реализации гражданином Российской Федерации пассивного избирательного права.

Каждый гражданин имеет право на беспрепятственный доступ к установленной законом регистрации (учета) избирателей на основании документов и сведений, указанных в законах, к документированной информации (персональным данным) о себе, на уточнение этой информации в целях обеспечения ее полноты и достоверности, а также вправе знать, кто, когда и в каких целях использует или использовал эту информацию, кем и кому она предоставлена. Гражданину гарантируется право получать информацию о включении его в список избирателей, обжаловать в установленном законодательством судебном и (или) ином порядке невключение в список избирателей либо исключение из списка избирателей.

Принципу всеобщности выборов корреспондирует система гарантий, обеспечивающих гражданам реальную возможность реализации их избирательных прав. К гарантиям всеобщего избирательного права по российскому законодательству можно отнести:

- проведение выборов в нерабочий день;
- размещение избирательных участков в местах, максимально доступных и удобных для населения;
- установление достаточной продолжительности времени для голосования ;
- включение в списки избирателей всех граждан, обладающих избирательными правами, в том числе и граждан, проживающих за границей;
- предоставление возможности голосования на дому для тех избирателей, кто по состоянию здоровья или иным уважительным причинам не может прибыть на избирательный участок;
- финансирование расходов по выборам из соответствующего бюджета;
- установление мер административной и уголовной ответственности в отношении лиц, препятствующих путем насилия, обмана, угроз, подлога или иным способом свободному осуществлению гражданином его избирательных прав.

### 3.2. Свободное избирательное право

Согласно части 3 ст. 3 Конституции Российской Федерации выборы в Российской Федерации являются свободными. В постановлении от 10 июня 1998 года Конституционный Суд указал, что из этого следует право избирателей выражать свою волю в любой из юридически возможных форм голосования в соответствии с установленными федеральным законодателем и органом законодательной (представительной) власти субъекта Российской Федерации процедурами, с тем чтобы при этом исключалась возможность искажения существа волеизъявления избирателей<sup>1</sup>.

Правовым основанием для проведения свободных выборов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права является верховенство Конституции.

Выборы должны проводиться на основе Конституции и (или) законов и иных нормативных правовых актов, которые принимаются уполномоченными на то органами, должностными лицами и вступают в силу заблаговременно до начала избирательной кампании с тем, чтобы обеспечить всем участникам выборов равные правовые условия и возможности для полноценного участия в выборах.

Соблюдение принципа свободных выборов обеспечивает избирателям и иным участникам выборов возможность без какого бы то ни было насилия, угрозы применения насилия или иного противоправного воздействия сделать свой выбор относительно своего участия или неучастия в выборах в допускаемых законом формах и законными методами, не опасаясь наказания, воздействия, принуждения, в том числе в зависимости от итогов голосования и результатов выборов.

Каждый избиратель имеет право на равный и беспрепятственный доступ на избирательный участок, а также в помещение для голосования с тем, чтобы реализовать свое право на участие в свободном голосовании. В соответствии с Федеральным законом об

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 июня 1998 г. по делу о проверке конституционности положений п. 6 ст. 4, подпункта "а" п. 3 ст. 13, п. 3 ст. 19 и п. 2. ст. 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 г. "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 25. Ст. 3802.

основных гарантиях не должно допускаться участие иностранных граждан, иностранных юридических лиц, международных общественных (политических) движений в деятельности, способствующей либо препятствующей назначению, подготовке и проведению выборов, в финансировании, в том числе в виде пожертвований, избирательной кампании кандидатов, политических партий (коалиций), намеренных принять участие или участвующих в выборах, деятельности других организаций, которые прямо или косвенно относятся к политической партии (коалиции), либо находятся под ее влиянием или контролем и содействуют реализации целей политической партии (коалиции) в ходе подготовки и проведения выборов.

Принцип свободных выборов выражается в двух формах. Первая – свободное и добровольное участие гражданина в выборах. Принуждение к участию или, наоборот, к неучастию в голосовании недопустимо, в каком бы виде оно не проявлялось. Другая форма – свобода волеизъявления при голосовании и запрещение любого воздействия на него. Она гарантируется также нормами уголовного и административного права.

Согласно статье 141 Уголовного кодекса Российской Федерации воспрепятствование осуществлению гражданином своих избирательных прав наказывается штрафом в размере от 50 до 100 минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до одного месяца, либо обязательными работами на срок от 120 до 180 часов, либо исправительными работами на срок до одного года. То же деяние, соединенное с подкупом, обманом, применением насилия, либо с угрозой его применения, либо совершенное лицом с использованием своего служебного положения, либо совершенное группой лиц по предварительному сговору или организованной группой, наказывается штрафом в размере от 200 до 500 минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от двух до пяти месяцев, либо исправительными работами на срок от одного года до двух лет, либо арестом на срок до 6 месяцев, либо лишением свободы на срок до пяти лет.

Согласно статье 51 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях нарушение членом избирательной комиссии права граждан на ознакомление со списком избирателей, либо не рассмотрение в установленный законом срок заявле-

ния о неправильности в списке, либо отказ выдать гражданину письменный ответ о причине отклонения заявления о внесении исправления в список избирателей, либо неисполнение решения суда об исправлении в список избирателей влечет наложение на виновное лицо штрафа в размере от 10 до 15 минимальных размеров оплаты труда<sup>1</sup>.

Подготовка и проведение свободных выборов невозможны без установления норм, закрепляющих такие права, как право на свободу мнений; право на свободу слова; право на свободу информации; право на свободу собраний и ассоциаций; право на тайное голосование. Свободные выборы – проявление более широкого принципа свободы личности, получившего выражение в целом ряде статей Конституции. Согласно частям 1 и 2 статьи 17, в Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией Российской Федерации. Статьей 22 установлено, что каждый имеет право на свободу, статья 29 гарантирует свободу мысли, запрещает принуждать к отказу от своих мнений и убеждений, статья 45 (часть 1) и статья 46 (части 1 и 2) гарантируют государственную и судебную защиту прав и свобод человека и гражданина. Все это относится и к свободному волеизъявлению во время народного голосования.

Показатель того, являются ли выборы свободными, определяется тем, насколько они способствуют полному выражению политической воли народа. Именно эта воля в соответствии со статьей 21 Всеобщей декларации прав человека представляет собой политико-правовое основание власти правительства.

В соответствии со статьей 19 Международного пакта о гражданских и политических правах:

1. Каждый человек имеет право беспрепятственно придерживаться своих мнений.

2. Каждый человек имеет право на свободное выражение своего мнения; это право включает свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи независимо от государственных границ устно, письменно или посредством печати или

---

<sup>1</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Федеральный закон от 20 декабря 2001 г. М.: Изд-во "Известия", 2002. С. 31.

художественных форм выражения, или иными способами по своему выбору.

3. Пользование предусмотренными в пункте 2 настоящей статьи правами налагает особые обязанности и особую ответственность. Оно может быть, следовательно, сопряжено с некоторыми ограничениями, которые, однако, должны быть установлены законом и являются необходимыми:

- а) для уважения прав и репутации других лиц;
- б) для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья и нравственности населения<sup>1</sup>.

### **3.3. Равное избирательное право**

Главная конституционная база принципа равенства – части 1 и 2 статьи 6 Конституции Российской Федерации, согласно которым гражданство Российской Федерации является единым и равным независимо от оснований его приобретения, а каждый гражданин обладает на территории России всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации. Статьей 19 Конституции установлено, что все равны перед законом и судом и государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств.

Политические права граждан, составной частью которых является право избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления, не зависят от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного или должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным организациям, а также других обстоятельств. Существенно то, что равное избирательное право в условиях федеративного государства осуществляется в полном объеме независимо от того, в каком субъекте Российской Федерации проживают граждане Российской Федерации.

---

<sup>1</sup> Вешняков АА. *Избирательные стандарты в международном праве и их реализация в законодательстве Российской Федерации*. М., 1997. С. 124.

Принцип равного избирательного права раскрывается через понятие “равные основания участия избирателей в выборах”. Равные основания как общеюридический режим реализации норм избирательного права должны обеспечиваться в процессе законотворческой и правоприменительной практики в отношении как активного, так и пассивного избирательного права.

Условие равного количества голосов при реализации активного избирательного права означает, что у всех избирателей, голосующих по одной избирательной системе, в одном и том же избирательном округе (одномандатном или многомандатном) и избирающих один и тот же законодательный (представительный) орган государственной власти и местного самоуправления, одинаковое количество голосов.

Каждый избиратель получает то или иное количество голосов в зависимости от того, какая избирательная система действует при выборах в тот или иной орган государственной власти и местного самоуправления. Если выборы проводятся в одномандатном избирательном округе по мажоритарной избирательной системе, то у каждого избирателя имеется один голос. Если выборы проводятся по смешанной (мажоритарно-пропорциональной) избирательной системе, то каждый избиратель имеет два голоса: один голос за кандидата по одномандатному избирательному округу (или против всех кандидатов) и один голос за список избирательного объединения, избирательного блока (или против всех списков кандидатов). Если округ многомандатный, то каждый избиратель имеет столько голосов, сколько мандатов приходится на данный округ.

Условие равного веса каждого голоса в избирательном процессе означает, что при делении территории на избирательные округа на каждый такой округ приходится, как правило, равное количество избирателей. Это условие обеспечивается определенными правилами нарезки избирательных округов, установленными в законе, а также тем, что каждый гражданин Российской Федерации, достигший 18 лет, включается только в один список избирателей на одном избирательном участке по месту своего жительства и может голосовать только один раз. Возможность для граждан в равной степени реализовывать свое активное избирательное право обеспечивается требованиями, согласно которым избирательный округ должен составлять единую, нерас-

члененную на отдельные участки территорию с учетом сложившегося административно-территориального деления, а каждый избирательный участок должен включать не более трех тысяч избирателей.

Действующее законодательство не исключает возможности одновременного образования избирательных округов с разным числом распределяемых мандатов. Право установить избирательную систему с таким подходом к образованию избирательных округов принадлежит законодателю.

Принцип равенства при реализации пассивного избирательного права обеспечивается тем, что любой гражданин Российской Федерации может осуществлять необходимые избирательные действия, связанные с выдвижением в качестве кандидата в депутаты или на выборную должность в органы государственной власти и местного самоуправления. Все кандидаты наделены равными правами, несут равные обязанности, подчиняются равным ограничениям, установленным законодательством для всех участников избирательного процесса на отдельных стадиях избирательного процесса. Кандидат не вправе использовать преимущества своего служебного или должностного положения в целях своего избрания, а также для выдвижения и (или) избрания других кандидатов, списков кандидатов. Перечень нарушений принципа равного избирательного права и ответственности за такие нарушения устанавливаются законами.

### **3.4. Прямое избирательное право**

Принцип прямого избирательного права – это непосредственная связь между волеизъявлением гражданина и результатами выборов. Этот принцип вытекает из положения статьи 18 Конституции Российской Федерации, согласно которому права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Соблюдение принципа прямого избирательного права означает, что граждане голосуют на выборах соответственно за избираемого ими кандидата, кандидатов, список кандидатов или против кандидата, кандидатов, списка кандидатов непосредственно.

Это право позволяет наиболее демократично выразить волю граждан в процессе их участия в выборах, установить прямую связь между избирателями и теми, кто представляет их интересы в представительном органе и на выборной должности, обеспе-

чить адекватность результатов выборов волеизъявлению их участников.

Законодательную основу принципа прямого избирательного права составляют статья 81 Конституции Российской Федерации (закрепляющая этот принцип применительно к выборам Президента Российской Федерации) и статья 6 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Требования указанного принципа реализованы в федеральных законах о выборах и региональном избирательном законодательстве. Согласно их положениям депутаты законодательных (представительных) органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Федерации, органов местного самоуправления, Президент России и президенты республик, главы администраций избираются непосредственно избирателями. При прямых выборах между волеизъявлением избирателей и определением победителя на выборах нет промежуточных звеньев в виде каких-либо органов или групп лиц, опосредующих волю избирателей. Голосование самих избирателей является единственным и окончательным основанием для определения результатов выборов.

Мировой практике известны также непрямые выборы, поэтому международное право в целом не рассматривает данный принцип как общеобязательный. В зарубежных государствах помимо прямых выборов достаточно широко используется практика проведения и непрямых выборов – многостепенных или косвенных.

При многостепенных выборах воля избирателей опосредуется постоянно действующим представительным учреждением, для которого избрание другого органа или должностного лица является лишь одним из полномочий, входящих в его компетенцию. Например, президенты Чехии, Словакии, Венгрии избираются парламентами этих стран, а президент Германии избирается Федеральным собранием, которое состоит из депутатов Бундестага и такого же числа представителей законодательных органов земель. Таким образом, избиратели, голосуя на парламентских выборах за кандидатов в депутаты парламента, как бы делегируют им право от имени избирателей решать все вопросы государственной жизни, входящие в компетенцию парламента, в том числе и избирать президента страны.

При косвенных выборах воля избирателей опосредуется специальной избирательной коллегией, которая только для этого и создается. Примером могут служить президентские выборы в США, когда избиратели выбирают выборщиков, а те избирают президента.

### **3.5. Тайное голосование**

Принцип тайного голосования представляет собой организационно-правовую гарантию свободы волеизъявления гражданина. Принцип тайного голосования означает, что никто, кроме самого избирателя, не имеет права знать о содержании его голосования и (или) никто не вправе оказывать давление на волеизъявление избирателя. В международном праве этот принцип закреплен в статье 21 Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 года, пункте 7 Документа Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ от 29 июня 1990 года, статье 29 Конвенции Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека от 26 мая 1995 года.

Законодательную основу принципа тайного голосования составляют статья 81 Конституции Российской Федерации, закрепляющая этот принцип применительно к выборам Президента Российской Федерации, статья 1 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации», статья 1 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», статья 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Реализация этого принципа требует создания ряда законодательных и организационных мер и процедур, которые должны исключать какой-либо контроль за процессом голосования и обеспечивать свободу волеизъявления гражданина на выборах. Законодательство о выборах закрепляет следующие гарантии соблюдения принципа тайного голосования:

а) если гражданин не имеет возможности самостоятельно расписаться в получении бюллетеня для голосования, заполнить бюллетень для голосования, он вправе воспользоваться помощью другого лица, за исключением членов комиссий, зарегистрированных кандидатов, их доверенных лиц и наблюдателей, то есть лиц, которые могут повлиять на его волеизъявление в тех или иных интересах;

б) лицо, оказавшее избирателю такую помощь, указывает свои фамилию, имя, отчество, данные документа, удостоверяющего его личность, и расписывается в списке избирателей в графе "Подпись избирателя о получении бюллетеня";

в) каждый избиратель голосует лично, голосование за других лиц не допускается;

г) заполнение бюллетеня для голосования производится в кабине, специально оборудованном месте или комнате для тайного голосования, в которых не допускается присутствие кого бы то ни было, за исключением этого гражданина;

д) организация голосования гражданина, который по состоянию здоровья либо по другим уважительным причинам не может прибыть на избирательный участок, вне его помещения должна исключать возможность искажения его волеизъявления;

е) член участковой комиссии отстраняется от участия в работе комиссии, а наблюдатель незамедлительно удаляется из помещения участка, если они нарушают тайну голосования или пытаются повлиять на волеизъявление гражданина.

На сохранение юридического режима тайного голосования направлено положение Федерального закона об основных гарантиях, запрещающее зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, избирательным блокам, доверенным лицам и уполномоченным представителям избирательных объединений, избирательных блоков, доверенным лицам зарегистрированных кандидатов, а также организациям, учредителями, собственниками, владельцами и (или) членами руководящих органов которых являются указанные лица и организации, иным физическим и юридическим лицам, действующим по просьбе или по поручению указанных лиц и организаций предпринимать любые действия, направленные на обеспечение доставки избирателей для участия в голосовании.

## **Глава 4. Гарантии реализации избирательного права**

### **4.1. Определение понятия**

В соответствии с Федеральным законом “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” гарантии избирательных прав и права на участие в референдуме – это “установленные Конституцией Российской Федерации, законом, иным нормативным правовым актом условия, правила и процедуры, обеспечивающие реализацию избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”<sup>1</sup>.

Гарантии избирательных прав граждан являются структурным элементом конституционно-правового статуса личности в Российской Федерации наряду с такими элементами, как права, свободы и обязанности, гражданство, правосубъектность.

Гарантии прав и свобод человека и гражданина Российской Федерации, установленные главами 1 и 2 Конституции Российской Федерации, обеспечены соответствующими обязанностями органов государственной власти и органов местного самоуправления по признанию, соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина, закрепленными в последующих главах Конституции Российской Федерации, в федеральных законах и иных нормативных правовых актах.

Особое место в ряду общих гарантий прав и свобод человека и гражданина занимают гарантии, вытекающие из юридических свойств и общих положений Конституции Российской Федерации.

Общей конституционной гарантией служит само закрепление прав и свобод человека и гражданина Конституцией – нор-

---

<sup>1</sup> *Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”*. М., 2002. С. 14.

мативным правовым актом, обладающим высшей юридической силой.

Каждая гарантия имеет определенное доктринальное и нормативное содержание, прямо или косвенно развиваемое в Конституции Российской Федерации и в отраслевом законодательстве. Это содержание в большей или меньшей степени может касаться конституционного статуса человека и гражданина, в том числе и его реализации при осуществлении народовластия.

Закрепление в качестве основополагающего конституционно-го принципа положения о том, что Российская Федерация является демократическим государством, означает признание и обеспечение Основным законом свободы личности, народовластия, идеологического и политического многообразия, других квалифицирующих элементов демократии.

Конституционный принцип правового государства имеет своим содержанием признание верховенства права, Конституции и закона, свободу личности, разделение государственной власти, установление, изменение или ограничение прав и свобод человека и гражданина только законом или на основании закона, широту и доступность судебной защиты прав и свобод.

Согласно Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина признаются и гарантируются в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права.

#### **4.2. Правовые гарантии**

Важнейшим элементом юридической конструкции правового положения личности, в том числе при реализации избирательных прав, являются правовые гарантии – юридические условия и средства реализации и защиты субъективного избирательного права гражданина.

Правовые гарантии можно условно разделить на *внесудебные* и *судебные*. Внезудебные правовые гарантии субъективного избирательного права включают в себя:

- запрет на применение в рамках избирательных кампаний любых нормативных правовых актов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения до назначения соответствующих выборов;

- обеспечение подготовки и проведения выборов любого уровня законодательными нормами;
- государственную защиту избирательных прав граждан, осуществляемую законными средствами всеми публичными органами власти;
- запрет на издание законов, отменяющих или умаляющих права и свободы человека и гражданина.

Ограничение избирательных прав граждан может быть установлено только федеральными законами лишь в строго оговоренных Конституцией случаях, если “это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства” (ч. 3 ст. 55)<sup>1</sup>.

### **4.3. Организационные гарантии**

Организационные гарантии представляют собой условия, правила и процедуры, обеспечивающие реализацию избирательных прав граждан через механизмы назначения выборов, формирования избирательных комиссий, регистрации (учета) избирателей, составления списков избирателей, образования избирательных округов и избирательных участков, обеспечения участия в голосовании избирателей, создания надлежащих условий для деятельности избирательных комиссий, в том числе в части выделения им необходимых помещений, оснащенных технологическим оборудованием, средствами связи, предоставления транспорта.

Условно данные гарантии можно разделить на две группы: организационно-административные и юридико-технические. Среди них можно выделить следующие:

*назначение выборов* – Конституция Российской Федерации не содержит прямого регулирования данной гарантии, в ней лишь косвенно содержится положение о периодической сменяемости состава избираемых органов и должностных лиц, из чего можно сделать вывод об обязательном назначении соответствующих выборов. Непосредственное регулирование вопроса назначения выборов осуществлено в Федеральном законе об основных гарантиях, согласно которому выборы органов или депутатов назначает уполномоченный на то орган или должностное лицо. Решение о

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации. М., 1995. С. 19.

назначении выборов должно быть принято не позднее чем за 65 дней до дня истечения срока, на который были избраны соответствующий орган или депутаты. В случае досрочного прекращения полномочий избираемых органов или досрочного прекращения полномочий депутатов, влекущего за собой неправомочность органа, выборы должны быть назначены не позднее чем через 14 дней со дня такого прекращения полномочий.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации Федеральный закон устанавливает и обязательность публикации решения о назначении выборов для сведения избирателей и иных возможных участников выборов. Причем закон устанавливает минимальный обязательный срок для такой публикации в средствах массовой информации – не позднее чем через пять дней со дня его принятия.

Необходимо отметить, что Федеральный закон только возлагает на уполномоченный на то орган или должностное лицо обязанность принять соответствующее решение о назначении выборов в порядке и сроки, не предоставляя права отмены или изменения принятого решения, в том числе в части продления или сокращения сроков полномочий выборного органа или должностного лица. Это означает, что соответствующий орган или должностное лицо не наделено полномочием по отмене ранее принятого решения о назначении выборов.

В решении о назначении выборов должен быть указан день голосования. Из этого следует, что содержание решения о назначении выборов должно включать не только указание на их проведение в связи с предусмотренными законом обстоятельствами, но и точное указание на дату голосования.

Избирательное законодательство определяет систему организационно-правовых гарантий назначения и проведения выборов, в рамках которой в предусмотренных случаях право проведения (назначения) выборов предоставлено соответствующим избирательным комиссиям, если уполномоченный на то орган или должностное лицо не назначит выборы.

Федеральный закон устанавливает прямую обязанность соответствующей избирательной комиссии провести выборы в конкретный срок, указывая на первое или второе воскресенье месяца, следующего за месяцем истечения полномочий органа или должностного лица. При этом определение дня голосования (первое

или второе воскресенье) отнесено на усмотрение самой избирательной комиссии. Решение избирательной комиссии о проведении выборов должно быть опубликовано не позднее чем через 7 дней со дня истечения установленного срока опубликования решения о назначении выборов уполномоченным на то органом или должностным лицом.

Если выборы в связи с досрочным прекращением полномочий органа или должностного лица не назначаются уполномоченным на то лицом или органом, они проводятся соответствующей избирательной комиссией не позднее чем через 120 дней со дня досрочного прекращения полномочий органа или должностного лица.

В целом изложенный порядок назначения выборов, во-первых, позволяет не допускать ситуаций, когда уполномоченными на то органами или должностными лицами проводятся короткие либо растянутые по своей продолжительности избирательные кампании, во-вторых, создает дополнительные организационно-правовые гарантии проведения выборов и обеспечения конституционных избирательных прав граждан Российской Федерации.

Федеральным законом закрепляется также и механизм назначения выборов в судебном порядке, если уполномоченный на то орган или должностное лицо, или соответствующая избирательная комиссия не назначит в установленный срок выборы органов или должностного лица либо соответствующая уровню выборов избирательная комиссия отсутствует (в частности, истек срок ее полномочий либо численный состав избирательной комиссии не позволяет принимать решение о назначении выборов и т. д.) и не может быть сформирована в установленном порядке.

В таких случаях выборы по заявлениям избирателей, избирательных объединений, избирательных блоков, органов государственной власти, органов местного самоуправления, прокурора назначаются судом общей юрисдикции. При этом выборы организует и проводит временная избирательная комиссия, которую для подготовки и проведения только данных выборов формирует Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, или избирательная комиссия субъекта Российской Федерации (соответственно уровню выборов) в количестве не более 15 членов с правом решающего голоса в течение 7 дней со дня вступления судебного решения о назначении выборов в законную силу.

К числу организационных гарантий реализации избирательных прав граждан относятся и *гарантии формирования системы избирательных комиссий*, обеспечивающих реализацию и защиту избирательных прав граждан, а также подготовку и проведение соответствующих выборов. Федеральным законом закреплены такие условия и правила решения, которые обеспечивают обязательность формирования избирательных комиссий, независимость и самостоятельность их деятельности, возможность свободного общественного контроля принятых ими решений и осуществления избирательных действий.

К таким условиям и правилам относятся положения о том, что:

- не менее половины членов избирательной комиссии назначается по предложениям политических партий, избирательных блоков, выдвинувших списки кандидатов в депутаты, которые приняли участие в распределении мандатов депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти, представительных органов местного самоуправления;

- государственные и муниципальные служащие не могут составлять более одной трети от общего числа членов избирательной комиссии с правом решающего голоса;

- если уполномоченные на то органы не сформируют в установленные сроки избирательную комиссию, ее состав назначается Центральной избирательной комиссией Российской Федерации или избирательной комиссией субъекта Российской Федерации;

- компетенция избирательной комиссии устанавливается только соответствующим законом о выборах;

- решения избирательной комиссии, принятые в рамках ее компетенции, обязательны для федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, их должностных лиц, а также для широкого круга участников выборов;

- избирательные комиссии в своей деятельности обязаны руководствоваться положениями действующего законодательства и могут принимать решения или осуществлять избирательные действия только в рамках установленной компетенции. Решение избирательной комиссии, противоречащее Федеральному закону либо принятое с превышением установленной компетенции, подлежит отмене вышестоящей комиссией или судом.

• избирательные комиссии обладают правом обращения в органы исполнительной власти, в правоохранительные органы, в суды с просьбами о содействии в реализации установленной компетенции, в том числе с обращениями о защите и восстановлении нарушенных избирательных прав граждан.

Федеральным законом установлены правила, обеспечивающие реализацию *гарантии регистрации гражданина Российской Федерации в качестве избирателя*, гарантии включения сведений об избирателе в списки избирателей. Согласно этим правилам:

– регистрации подлежат все граждане Российской Федерации, обладающие активным избирательным правом. Сведения о регистрации избирателей уточняются два раза в год – по состоянию на 1 июля и 1 января каждого года;

– каждый избиратель имеет право на беспрепятственный доступ к информации о себе и на уточнение этой информации;

– сведения об избирателях относятся к конфиденциальной информации;

– список избирателей составляется соответствующей комиссией на основании сведений, представляемых по установленной форме уполномоченным на то органом или уполномоченным должностным лицом;

– гражданин Российской Федерации включается в список избирателей только на одном избирательном участке;

– участковая комиссия не позднее чем за 20 дней до дня голосования представляет список избирателей для ознакомления избирателей и его дополнительного уточнения;

– гражданин Российской Федерации, обладающий активным избирательным правом, вправе заявить в участковую комиссию о невключении его в список избирателей, о любой ошибке или неточности в сведениях о нем, внесенных в список избирателей;

– вносить какие-либо изменения в списки избирателей после окончания голосования и начала подсчета голосов избирателей запрещается.

К организационным гарантиям относятся также правила и процедуры образования избирательных округов и избирательных участков.

*Избирательный округ* – это территория, которая образована в соответствии с законом и от которой непосредственно гражданина-

ми Российской Федерации избираются депутат или выборное должностное лицо.

*Избирательный участок* – это часть территории избирательного округа, которая определяется и на которой организуется и проводится непосредственное голосование избирателей в порядке, установленном Федеральным законом.

Без образования избирательных округов и избирательных участков невозможно обеспечить реализацию избирательных прав граждан на выборах любого уровня. В связи с этим законодательством установлены достаточно жесткие правила, согласно которым:

для проведения выборов в обязательном порядке образуются одномандатные и (или) многомандатные избирательные округа либо определяется единый избирательный округ;

одномандатные и (или) многомандатные избирательные округа образуются на основании данных о численности избирателей, зарегистрированных на соответствующей территории;

обязанность определения схемы избирательных округов возлагается на соответствующую избирательную комиссию, которая не позднее чем за 80 дней до истечения срока, в который должны быть назначены выборы, определяет эту схему;

соответствующий законодательный (представительный) орган государственной власти, представительный орган местного самоуправления утверждает схему избирательных округов не позднее чем за 20 дней до истечения срока, в который должны быть назначены выборы;

одномандатные и (или) многомандатные избирательные округа должны образовываться с соблюдением следующих требований:

а) соблюдается примерное равенство одномандатных избирательных округов по числу избирателей с допустимым отклонением от средней нормы представительства избирателей не более чем на 10 процентов, а в труднодоступных или отдаленных местностях – не более чем на 15 процентов. При образовании многомандатных избирательных округов соблюдается примерное равенство числа избирателей на один депутатский мандат;

б) при образовании избирательных округов на определенных законом субъекта Российской Федерации территориях компактного проживания коренных малочисленных народов допустимое

отклонение от средней нормы представительства избирателей в соответствии с законом субъекта Российской Федерации может превышать указанный предел, но не должно составлять более 30 процентов;

в) избирательный округ должен составлять единую территорию, не допускается образование избирательного округа из территорий, не граничащих между собой, за исключением анклавных территорий;

опубликование (обнародование) схемы одномандатных и (или) многомандатных избирательных округов, включая ее графическое изображение, осуществляется соответствующим законодательным (представительным) органом государственной власти, представительным органом местного самоуправления, организующей выборы избирательной комиссией не позднее чем через пять дней после ее утверждения;

для проведения голосования и подсчета голосов избирателей образуются избирательные участки не позднее чем за 45 дней до дня голосования по согласованию с избирательными комиссиями главой муниципального образования (если уставом муниципального образования такая должность не предусмотрена, – лицом, уполномоченным на то представительным органом местного самоуправления) из расчета не более чем три тысячи избирателей на каждом участке;

границы избирательных участков не должны пересекать границы избирательных округов;

списки избирательных участков с указанием их границ и номеров, мест нахождения участковых комиссий и помещений для голосования должны быть опубликованы главой муниципального образования (если уставом муниципального образования такая должность не предусмотрена, – лицом, уполномоченным на то представительным органом местного самоуправления) не позднее чем за 40 дней до дня голосования.

Федеральным законом установлены и гарантии осуществления избирательными комиссиями своих полномочий в рамках их компетенции. Учитывая тот факт, что абсолютное большинство избирательных комиссий (окружных и участковых) действует на общественных началах, в основном в период избирательных кампаний, эти гарантии приобретают весьма важное значение.

Государственные органы, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения, а также их должностные лица обязаны оказывать комиссиям содействие в реализации их полномочий, в частности, на безвозмездной основе предоставлять необходимые помещения, в том числе для хранения избирательной документации до ее передачи в архив либо уничтожения по истечении сроков хранения, установленных законом, обеспечивать охрану предоставляемых помещений и указанной документации, а также предоставлять на безвозмездной основе транспортные средства, средства связи, техническое оборудование.

#### **4.4. Информационные гарантии**

Информационные гарантии реализации избирательных прав граждан Российской Федерации вытекают из положений Конституции Российской Федерации (часть 3 статьи 15, часть 2 статьи 24 и часть 4 статьи 29), согласно которым любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, подлежат обязательному опубликованию, а каждый гражданин имеет право свободно получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом.

Информирование избирателей осуществляют органы государственной власти, органы местного самоуправления, избирательные комиссии, средства массовой информации, физические и юридические лица. Однако органы государственной власти и органы местного самоуправления не вправе информировать избирателей о кандидатах, об избирательных объединениях и блоках.

В процессе информирования избирателей избирательные комиссии занимают ключевое место. Именно они на протяжении всей избирательной кампании имеют возможность находиться в непосредственном контакте с избирателями. Их деятельность по информированию должна отражать каждую стадию избирательного процесса, т.е. каждый этап и стадию проведения выборов (назначение выборов; образование избирательных округов, избирательных участков, составление списков избирателей; выдвижение кандидатов (списка кандидатов) и их регистрация; предвыборная агитация; голосование и определение итогов голосования, результатов выборов и их опубликование).

Положения избирательного законодательства закрепляют ряд форм, которые обеспечивают реализацию информационных гарантий:

открытость и доступность заседаний комиссий и ее документов практически для всех заинтересованных лиц;

публикация решений комиссий в средствах массовой информации;

право заинтересованных лиц на доступ на избирательные участки и в помещения работы участковых комиссий в день голосования;

право наблюдателей и представителей СМИ присутствовать в иных избирательных комиссиях при установлении ими итогов голосования, знакомиться с протоколами комиссий и так далее.

Эти формы в деятельности комиссий являются *“сквозными”*, то есть обязательными для всех комиссий, независимо от уровня выборов, в подготовке и проведении которых они участвуют.

Допускается присутствие на всех без исключения заседаниях комиссий довольно широкого круга лиц, которые, хотя и не вправе участвовать в принятии комиссиями решений, осуществляют общественный контроль их деятельности и информационное обеспечение других участников выборов. Это члены вышестоящих комиссий, зарегистрированные кандидаты или их доверенные лица, уполномоченные представители или доверенные лица избирательного объединения, избирательного блока, список кандидатов которого зарегистрирован, или кандидат из указанного списка.

Положения Федерального закона устанавливают прямую обязанность соответствующей избирательной комиссии по оповещению о своих заседаниях установленного круга лиц и обеспечению этих лиц указанными избирательными документами.

Информационную работу избирательной комиссии можно разделить на два основных направления:

- 1) информирование о законодательстве Российской Федерации о выборах, о ходе подготовки и проведения выборов, о сроках и порядке совершения избирательных действий. Избирательные комиссии разъясняют избирательные права граждан, порядок выдвижения и регистрации кандидатов, статус, полномочия и порядок образования избирательных комиссий, информируют избирателей о дне голосования, месторасположении и времени работы избирательных участков, о порядке и сроках получения открепительных удостоверений, о порядке голосования вне помещения

для голосования, о порядке досрочного голосования (если таковое предусмотрено применительно к данной категории выборов).

В рамках данного направления избирательные комиссии информируют избирателей и иных участников выборов о принимаемых ими решениях, осуществляемых ими избирательных действиях. Федеральный закон не содержит исчерпывающего перечня решений комиссий, подлежащих обязательной публикации в средствах массовой информации. Обязательно должны быть опубликованы в СМИ сообщения о назначении выборов; схема образованных избирательных округов, включая их графическое изображение; списки избирательных участков с указанием их границ и номеров, мест нахождения участковых избирательных комиссий и помещений для голосования; а также сведения о зарегистрированных кандидатах и списки кандидатов от избирательных объединений, избирательных блоков, о поступлении и расходовании средств избирательных фондов кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, о времени и месте голосования на выборах, об итогах голосования и о результатах выборов по соответствующему избирательному округу и полные официальные данные об итогах выборов;

2) информирование о кандидатах, об избирательных объединениях и блоках. В ходе избирательной кампании избирательная комиссия информирует избирателей о составе списков кандидатов, дает краткую информацию о самом избирательном объединении или блоке, о каждом кандидате из списка, публикует сведения о доходах и имуществе кандидатов, о выявленных фактах недостоверности представленных кандидатами сведений.

Первое направление имеет своей целью повышение правовой культуры избирателей и других участников избирательного процесса, обеспечение принципа гласности в деятельности избирательной комиссии и осуществляется как в выборный, так и межвыборный период. Второе направление становится актуальным в период избирательной кампании, когда информация комиссии о кандидатах, об избирательных объединениях и блоках обеспечивает избирателя тем минимумом объективной, достоверной, не нарушающей равенства кандидатов, избирательных объединений, блоков информацией, который позволяет избирателю сориентироваться в политической ситуации и сделать осознанный выбор.

Информирование избирателей осуществляется:

- а) через местные средства массовой информации;
- б) посредством встреч с избирателями;
- в) посредством выпуска информационных плакатов и другой подобной печатной продукции.

Деятельность избирательных комиссий по информированию избирателей не должна содержать признаки агитации, а содержание информационных материалов, размещаемых в СМИ или распространяемых иным образом, должно быть объективным, достоверным, не должно нарушать равенства кандидатов, избирательных объединений, блоков.

#### **4.5. Финансовые гарантии**

Финансовые гарантии реализации избирательных прав граждан Российской Федерации условно можно разделить на две части:

*финансовые гарантии осуществления избирательных прав в рамках конкретных выборов;*

*финансовые гарантии реализации избирательного права гражданами, участвующими в избирательной кампании определенного кандидата или избирательного объединения, избирательного блока.*

Финансовые гарантии подготовки и проведения выборов соответствующего уровня в Российской Федерации обеспечиваются статьями Федерального закона, согласно которым финансирование выборов осуществляется за счет средств федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации и (или) местного бюджета. В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации расходы на подготовку и проведение выборов могут быть осуществлены только за счет средств соответствующего бюджета.

Законом установлено, что ассигнования на подготовку и проведение выборов предусматриваются отдельной строкой в соответствующем бюджете на очередной финансовый год. Главными распорядителями денежных средств, предусмотренных в соответствующих бюджетах на проведение выборов, являются избирательные комиссии, организующие выборы. Их финансирование осуществляется в десятидневный срок со дня официального опубликования решения о назначении выборов.

Если финансирование выборов по каким-либо причинам (несвоевременное принятие бюджета, отсутствие в бюджете целевых ассигнований на выборы и др.) не осуществляется за счет средств соответствующего бюджета, а также в случае несвоевременного перечисления средств комиссии, организующей выборы, подготовка и проведение выборов осуществляется за счет кредитов банка, которые предоставляются на конкурсной основе этой комиссии или избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, или если избирательная комиссия, организующая выборы, не является юридическим лицом.

Правительство Российской Федерации, соответствующий орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченный орган местного самоуправления обязаны в десятидневный срок со дня обращения соответствующей комиссии дать государственную или муниципальную гарантию исполнения обязательства возврата кредитных средств, включая начисляемые на них проценты.

Финансовые гарантии реализации права быть избранным и права поддержки избрания конкретных кандидатов могут быть реализованы с соблюдением правовых условий, закрепленных Федеральным законом. К этим условиям относятся:

- обязанность кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, выдвинувших списки кандидатов, 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;
- гарантия участия граждан в формировании избирательных фондов кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков как непосредственно, так и в составе общественных объединений, путем внесения добровольных пожертвований в размерах, установленных соответствующим законом;
- установление законом предельных размеров перечисляемых в избирательные фонды собственных средств кандидата, избирательного объединения, избирательного блока, средств, выделенных кандидату выдвинувшим его избирательным объединением, избирательным блоком, добровольных пожертвований граждан и юридических лиц, а также предельных размеров

расходования средств избирательных фондов, что обеспечивает и равные условия для ведения избирательной кампании разными кандидатами;

- положение о том, что право распоряжаться средствами избирательных фондов принадлежит только создавшим их кандидатам, избирательным объединениям, избирательным блокам и только по целевому назначению. Средства избирательных фондов могут использоваться кандидатами, избирательными объединениями, избирательными блоками только на покрытие расходов, связанных с проведением своей избирательной кампании, в частности:

- а) на 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, избирательными блоками своей избирательной кампании;

- г) внесение избирательного залога;

- обязанность соответствующей комиссии до дня голосования на выборах периодически направлять в средства массовой информации для опубликования сведения о поступлении и расходовании средств избирательных фондов.

#### **4.6. Процессуальные гарантии**

Гарантии защиты избирательных прав граждан в Российской Федерации условно можно разделить на внесудебные и судебные.

*Внесудебные гарантии* защиты избирательных прав включают две группы:

- общие (реализуемые в рамках защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина);

- специальные (реализуемые в рамках защиты избирательных прав).

К первой группе можно отнести:

- запрет на применение любых нормативных правовых актов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражда-

нина, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения;

обеспечение государственной защиты прав и свобод человека и гражданина, т.е. защиты, осуществляемой законными средствами всеми органами государственной власти;

предоставление каждому человеку права самому защищать свои права и свободы (самозащита) всеми способами, не запрещенными законом;

запрет на издание законов, отменяющих или умаляющих права и свободы человека и гражданина;

установление возможности ограничения прав и свобод человека и гражданина Федеральным законом лишь в строго оговоренных Конституцией случаях: если это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Вторая группа включает условия, правила и процедуры, обеспечивающие защиту и восстановление избирательных прав граждан, к которым относятся:

обязанность избирательной комиссии в пределах своей компетенции рассматривать поступившие к ней в период избирательной кампании обращения о нарушении соответствующего закона;

обязанность комиссии проводить проверки по этим обращениям и давать лицам, направившим обращения, письменные ответы в пятидневный срок, но не позднее дня, предшествующего дню голосования, а по обращениям, поступившим в день голосования или в день, следующий за днем голосования, – немедленно. Если факты, содержащиеся в обращениях, требуют дополнительной проверки, решения по ним принимаются не позднее чем в десятидневный срок. Если обращение указывает на нарушение соответствующего закона кандидатом, избирательным объединением, избирательным блоком, эти кандидат, избирательное объединение, избирательный блок или его уполномоченные представители должны быть незамедлительно оповещены о поступившем обращении и вправе давать объяснения по существу обращения;

право комиссии обращаться с представлениями о проведении соответствующих проверок и пресечении нарушений Фе-

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

право комиссии обращаться в органы судебной власти с предложениями отмены регистрации кандидатов, списков кандидатов, с предложениями признания итогов голосования и результатов выборов недействительными в случаях, предусмотренных соответствующим законом. Это право обеспечивает защиту избирательных прав граждан от последствий нарушений избирательного законодательства со стороны кандидатов, их доверенных лиц, избирательных объединений и блоков, их уполномоченных представителей, иных участников выборов, которые могут исказить волеизъявление избирателей, результаты такого волеизъявления;

право комиссии рассматривать жалобы и заявления на решения и действия нижестоящих комиссий, в том числе нарушающих избирательные права граждан, и принимать решения по существу этих жалоб и заявлений.

Правовую базу для работы с такими обращениями граждан составляют:

1. Федеральный закон от 12 июня 2002 г. “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”;
2. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. (в ред. от 02.02.1988) “О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан”.

Члены комиссии при рассмотрении обращений (индивидуальных и коллективных предложений, заявлений, жалоб, ходатайств) граждан обязаны:

в случае необходимости предложить обратившемуся лицу предоставить дополнительные документы, а также принимать другие

меры в пределах своей компетенции для объективного разрешения вопроса;

сообщать гражданам, подавшим письменные обращения, в письменной форме, устные обращения – в устной форме о решениях, принятых по обращениям, а в случае их отклонения – указывать мотивы;

разъяснять порядок обжалования принятых решений комиссией;

если обращения не подведомственны комиссии, они в пятидневный срок со дня поступления адресуются органу или должностному лицу, к компетенции которого относится решение поставленных в них вопросов, а обратившимся гражданам в трехдневный срок со дня передачи обращения сообщается, кому направлено для рассмотрения последнее.

Вышестоящая избирательная комиссия в соответствии с пунктом 6 статьи 75 Федерального закона об основных гарантиях при рассмотрении такого рода жалоб обязана рассмотреть жалобу и вынести одно из следующих решений:

а) оставить жалобу без удовлетворения;

б) отменить обжалуемое решение полностью или в части (признать незаконным действие (бездействие) и принять решение по существу;

в) отменить обжалуемое решение полностью или в части (признать незаконным действие (бездействие), обязав нижестоящую комиссию повторно рассмотреть вопрос и принять решение по существу (совершить определенное действие).

Решения вышестоящей комиссии, принятые в пределах ее компетенции, обязательны для нижестоящих комиссий.

Конституция Российской Федерации отводит особое место *судебным гарантиям* обеспечения избирательных прав граждан, что находит свое отражение в избирательном законодательстве.

Усиление роли суда в деле защиты избирательных прав граждан обусловлено повышением его самостоятельного значения в системе органов государственной власти и отвечает требованиям доктрины и практики демократического правового государства.

Повышению эффективности судебной защиты прав и свобод личности служат конституционные гарантии правосудия, кото-

рые одновременно выступают в качестве основных начал принципов правосудия, определяющих права и свободы личности. Среди них выделяются:

- равенство всех перед законом и судом;
- соблюдение подсудности, т.е. рассмотрение дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом;
- гарантированность права на получение квалифицированной юридической помощи, включая предоставление в предусмотренных законом случаях бесплатной юридической помощи;
- обеспечение презумпции невиновности, согласно которой каждый обвиняемый в совершении преступления считается невиновным, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном федеральным законом (Уголовно-процессуальным кодексом РФ) порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда;
- недопустимость использования доказательств, полученных с нарушением федерального закона.

Данным конституционным положениям корреспондирует норма Федерального закона об основных гарантиях, согласно которой решения и действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц, а также решения и действия (бездействие) избирательных комиссий и их должностных лиц, нарушающие избирательные права граждан, могут быть обжалованы в суд.

Действующее законодательство определяет *подсудность* избирательных споров.

Решения и действия (бездействие) Центральной избирательной комиссии Российской Федерации обжалуются в Верховный Суд Российской Федерации. Решения и действия (бездействие) избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, окружных избирательных комиссий по выборам в федеральные органы государственной власти, окружных избирательных комиссий по выборам в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации обжалуются в суды соответствующих субъектов Российской Федерации. Решения и действия (бездействие) иных избирательных комиссий обжалуются в районные суды.

С жалобами в суд на решения и действия (бездействие), нарушающие избирательные права граждан, могут обратиться избиратели, кандидаты, их доверенные лица, избирательные объединения, избирательные блоки и их доверенные лица, иные общественные объединения, наблюдатели, а также сами избирательные комиссии.

Порядок судебного разрешения избирательных споров регулируется положениями избирательного и гражданско-процессуального законодательства Российской Федерации, а также Законом Российской Федерации «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан».

В соответствии с законом каждый гражданин вправе обратиться с жалобой в суд, если считает, что неправомерными действиями (решениями) государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий, общественных объединений, должностных лиц, государственных служащих нарушены его права и свободы. В суд могут быть обжалованы коллегиальные и единоличные действия (решения), в результате которых нарушены права и свободы гражданина, созданы препятствия осуществлению гражданином его прав и свобод, если на гражданина незаконно возложена какая-либо обязанность или он незаконно привлечен к какой-либо ответственности.

Суд соответствующего уровня не вправе отказать в приеме жалобы на нарушения избирательных прав. Гражданин обладает правом обратиться в суд как самостоятельно, так и через своего представителя (представителей).

Дела о нарушении избирательных прав рассматриваются судами по правилам гражданского судопроизводства. Сторона, действия (решения) которой обжалуются, несет процессуальную обязанность по доказыванию законности оспариваемых действий (решений). Гражданин освобождается от обязанности доказывать незаконность оспариваемого им обстоятельства, но обязан доказать факт нарушения своих прав и свобод.

Заявление или жалоба рассматриваются судом с участием заявителя, представителей соответствующих органа государственной власти, органа местного самоуправления, общественного объединения, избирательной комиссии, должностного лица. Невяка в суд указанных лиц, надлежащим образом извещенных о

времени и месте судебного заседания, не является препятствием для рассмотрения и разрешения дела.

Решения суда обязательны для исполнения избирательными комиссиями.

При этом следует обратить внимание на то, что сроки обращения за защитой нарушенных прав дифференцированы в зависимости от предмета обращения. В частности, установлены следующие сроки подачи жалоб и заявлений по вопросам:

- нарушения избирательного законодательства или избирательных прав граждан – в течение трех месяцев со дня, когда заявителю стало известно или должно было стать известно о нарушении (ч. 1. ст. 234 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации);

- нарушения прав и свобод гражданина безотносительно к выборам – в течение трех месяцев со дня, когда гражданину стало известно о нарушении его прав; в течение одного месяца со дня получения гражданином уведомления об отказе вышестоящего органа, должностного лица в удовлетворении жалобы или со дня истечения месячного срока после подачи жалобы, если гражданином не был получен на нее письменный ответ (ст. 239 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации; ч. 1 ст. 5 Закона Российской Федерации “Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан”);

- регистрации, отказа в регистрации кандидата, списков кандидатов – в течение десяти дней со дня принятия обжалуемого решения (п. 2 ст. 78 Федерального закона об основных гарантиях);

- отмены регистрации кандидата, списка кандидатов – не позднее чем за восемь дней до дня голосования, в том числе повторно голосования (п. 5 ст. 78 Федерального закона об основных гарантиях);

- снятия с регистрации кандидата по его письменному заявлению – не позднее чем за три дня до дня голосования (п. 27 ст. 38 Федерального закона об основных гарантиях), а отзыва (исключения) кандидата из списка кандидатов по единому, одномандатному или многомандатному избирательному округу, отзыва списка кандидатов по решению органа избирательного объединения, избирательного блока – не позднее чем за пять дней до дня голо-

сования, в том числе повторного голосования (п. 28, 29 ст. 38 Федерального закона об основных гарантиях);

– нарушения избирательных прав граждан, имевшего место в период избирательной кампании, – в течение одного года со дня опубликования результатов соответствующих выборов (п. 3 ст. 78 Федерального закона об основных гарантиях).

Жалобы и документы, поданные по истечении установленных законом сроков, оставляются без рассмотрения. Однако при рассмотрении спора в суде пропущенный срок подачи жалобы по заявлению заинтересованных лиц, организации может быть восстановлен, если суд признает уважительными причины пропуска срока подачи обращения.

Обращения, поступившие в избирательные комиссии и суды, рассматриваются в сроки, установленные Федеральным законом. Отсчет срока рассмотрения ведется со дня, следующего за днем поступления обращения в комиссию, суд и его регистрации, в установленном порядке. Сроки рассмотрения обращений установлены в зависимости от периода времени их подачи, предмета заявленных требований.

Избирательным законодательством и Гражданским процессуальным кодексом Российской Федерации установлены следующие сроки рассмотрения в комиссиях и судах жалоб и заявлений, поступивших в период избирательной кампании, если:

допущены неточности в списках избирателей, участковая избирательная комиссия обязана рассмотреть в течение 24 часов, а в день голосования – в течение двух часов с момента обращения, но не позднее окончания голосования. Решение участковой комиссии может быть обжаловано в вышестоящую комиссию или в суд, которые обязаны рассмотреть жалобу в трехдневный срок, а за три и менее дня до дня голосования и в день голосования – немедленно;

отказано в регистрации избирательному блоку, инициативной группе избирателей, их уполномоченным представителям, решение суда должно быть принято не позднее чем в трехдневный срок;

речь идет о регистрации, отказе в регистрации кандидата, списка кандидатов, решение вышестоящей комиссии или суда принимается не позднее чем в пятидневный срок, а решение суда по вопросам отмены регистрации кандидата, списка кандидатов – не позднее чем за пять дней до дня голосования.

В период вне избирательной кампании сроки рассмотрения жалоб установлены только по двум позициям:

- на решение комиссии об итогах голосования, результатах выборов;
- на предмет расформирования комиссии.

По первой позиции решение суда должно быть принято в течение двух месяцев, а по второй позиции – в течение 14 дней со дня подачи заявления.

## **Глава 5. Субъекты избирательного права**

### **5.1. Кандидаты: правовой статус**

Исходные политико-правовые основания статуса кандидата, в том числе и зарегистрированного кандидата, изложены в положениях Конституции Российской Федерации, закрепляющих конституционное право граждан Российской Федерации избирать и быть избранными, в соответствующих нормах избирательного законодательства, а также иного законодательства, которые регулируют реализацию субъективного публичного права граждан.

Согласно Федеральному закону об основных гарантиях «Кандидат – лицо, выдвинутое в установленном законом порядке в качестве претендента на замещаемую посредством прямых выборов должность или на членство в органе государственной власти или органе местного самоуправления либо зарегистрированное соответствующей избирательной комиссией в качестве кандидата».

Статус кандидата возникает с момента представления в соответствующую избирательную комиссию: уведомления о самовыдвижении кандидата с заявлением соответствующего лица о согласии баллотироваться кандидатом либо уведомления о выдвижении кандидата избирательным объединением, избирательным блоком по одномандатным (многомандатным) избирательным округам, с заявлением соответствующего лица о согласии баллотироваться кандидатом от конкретного избирательного объединения, избирательного блока. Статус кандидата возникает также с момента представления в соответствующую избирательную комиссию решения о выдвижении списка кандидатов избирательным объединением, избирательным блоком при проведении выборов по пропорциональной избирательной системе.

Статус зарегистрированного кандидата возникает с момента принятия соответствующей избирательной комиссией решения о

регистрации кандидата по одномандатному (многомандатному) избирательному округу либо о регистрации списка кандидата.

Статус кандидата утрачивается с момента: подачи заявления о снятии своей кандидатуры; подачи заявления о выходе из списка кандидатов; подачи избирательным объединением, избирательным блоком письменного заявления об отзыве списка кандидатов (об отзыве кандидата, выдвинутого по одномандатному (многомандатному) избирательному округу); представления решения об исключении кандидата из списка кандидатов.

Кандидат (кандидат в составе списка кандидатов от избирательного объединения, избирательного блока, выдвинутых по одномандатным (многомандатным) избирательным округам) имеет право: открывать специальный временный счет для формирования своего избирательного фонда в отделении Сберегательного банка Российской Федерации; организовывать сбор подписей избирателей в поддержку своего выдвижения (выдвижения списка кандидатов); заключать с гражданами, осуществляющими сбор подписей, договор об оказании данной услуги с оплатой за счет средств своего избирательного фонда; обращаться к гражданам Российской Федерации, юридическим лицам за помощью в формировании своего избирательного фонда; обращаться в соответствующую избирательную комиссию за разъяснениями порядка сбора подписей и представления иных документов для регистрации, получать образцы соответствующих документов; представлять документы для регистрации кандидата в установленные сроки.

Кандидат обязан:

- соблюдать требования законов и постановлений соответствующей избирательной комиссии о порядке и правилах выдвижения, сбора подписей избирателей;
- в срок не позднее пяти дней со дня представления уведомления о выдвижении кандидата (представления заверенной соответствующей избирательной комиссией копии списка кандидатов, выдвинутых по одномандатным (многомандатным) избирательным округам) открыть специальный избирательный счет в отделении Сберегательного банка и представить реквизиты этого счета в соответствующую избирательную комиссию;
- осуществлять сбор подписей избирателей на подписных листах, оформленных по установленной форме;

Зарегистрированный кандидат имеет право:

- на освобождение от работы, службы в любой день и на любое время со дня своей регистрации в качестве кандидата и до дня опубликования общих итогов выборов; на назначение доверенных лиц, отзыв этих лиц в любое время с обязательным уведомлением соответствующей избирательной комиссии; на назначение по одному члену всех избирательных комиссий с правом совещательного голоса; на назначение наблюдателей на каждый избирательный участок, во все территориальные избирательные комиссии, а также в окружную избирательную комиссию; на свободное проведение в установленные сроки агитации в допускаемых законом формах и законными методами; на продолжение ведения своего избирательного фонда, образованного до регистрации; на защиту своих прав в административном и судебном порядках.

Зарегистрированный кандидат обязан:

- соблюдать лично и обеспечить соблюдение требований законов о порядке и правилах ведения агитационной деятельности, финансирования избирательной кампании, проведения голосования, установления его итогов и результатов выборов своими доверенными лицами; не использовать преимущества своего должностного или служебного положения в интересах своего избрания;

- не позднее трех дней со дня своей регистрации представить в соответствующую избирательную комиссию заверенную копию приказа (распоряжения) о своем освобождении от служебных обязанностей (для кандидатов, замещающих государственные должности категории "А" в органах исполнительной и судебной власти либо выборные муниципальные должности, а также находящихся на государственной или муниципальной службе, работающих в органах Министерства внутренних дел Российской Федерации и в средствах массовой информации);

- в случае отказа от участия в выборах до дня голосования (что возможно не позднее трех дней до дня голосования) представить письменное заявление в соответствующую избирательную комиссию, не позднее 30 дней со дня голосования возратить соответствующей избирательной комиссии средства, перечисленные из бюджета в избирательный фонд зарегистрированного кандидата, а также средства, выделенные этому кандидату для возмещения транспортных расходов, возратить неизрасходованные де-

нежные средства избирательных фондов гражданам и юридическим лицам, осуществившим добровольные пожертвования в размере, пропорциональном вложенным ими средствам, закрыть специальный избирательный счет и представить финансовый отчет по установленной форме в соответствующую окружную избирательную комиссию в установленный срок;

- зарегистрированный кандидат, не избранный по результатам голосования и набравший менее 3 % голосов избирателей, принявших участие в голосовании, обязан не позднее 30 дней со дня голосования возратить соответствующей избирательной комиссии средства, перечисленные из бюджета в избирательный фонд зарегистрированного кандидата, а также средства, выделенные этому кандидату для возмещения транспортных расходов, возратить неизрасходованные денежные средства избирательных фондов гражданам и юридическим лицам, осуществившим добровольные пожертвования в размере, пропорциональном вложенным ими средствам, не позднее установленного срока представить в соответствующую избирательную комиссию финансовый отчет.

Законодательство устанавливает ряд гарантий статуса кандидата, в том числе зарегистрированного кандидата.

Под гарантиями деятельности зарегистрированного кандидата понимаются способы обеспечения его прав. Они могут затрагивать материальные и трудовые интересы зарегистрированного кандидата, защищать его от необоснованного ареста, задержания и иных мер наказания, налагаемых в судебном порядке, создавать организационные и информационные условия для участия в предвыборной борьбе.

Закон устанавливает условия освобождения зарегистрированного кандидата на время избирательной кампании от основной работы или службы с тем, чтобы он мог целиком сосредоточиться на предвыборных делах и таким образом в полной мере использовать различные формы и методы предвыборной деятельности.

Одной из важнейших гарантий трудовых прав зарегистрированного кандидата является то, что на время избирательной кампании он сохраняет свое место работы, службы, учебы. Таким образом, исключается возможность уволить зарегистрированного кандидата с работы, со службы, отчислить из образовательного учреждения или перевести на другую работу.

В законе определяются сроки действия прав и обязанностей зарегистрированного кандидата.

Их можно разделить на общие и специальные.

Специальные сроки (для кандидатов, не участвующих в повторном голосовании) заканчиваются в день назначения соответствующей избирательной комиссией повторного голосования, общие (для кандидатов, участвующих в повторном голосовании) – в день официального опубликования общих результатов выборов. Возможна ситуация, когда перед днем повторного голосования один из зарегистрированных кандидатов снимет свою кандидатуру. В этом случае кандидат, занявший место выбывшего, снова приобретает права и обязанности зарегистрированного кандидата, которые теперь заканчиваются со дня опубликования общих результатов выборов.

Нарушение статуса кандидата, зарегистрированного кандидата со стороны организаций и их должностных лиц может служить основанием для их привлечения к ответственности, предусмотренной избирательным законодательством Российской Федерации.

Закон обязывает зарегистрированных кандидатов, замещающих государственные должности категории “А” в органах исполнительной или судебной власти либо выборные муниципальные должности (за исключением депутатов представительных органов местного самоуправления), а также зарегистрированных кандидатов, находящихся на государственной или муниципальной службе либо работающих в организациях, осуществляющих выпуск средств массовой информации (за исключением редакций периодических печатных изданий, учрежденных кандидатами, избирательными объединениями), освободиться на время участия в выборах от выполнения своих должностных или служебных обязанностей. При этом инициатива освобождения должна исходить от зарегистрированного кандидата, который обязан подать заявление на имя руководителя учреждения, организации.

Зарегистрированный кандидат освобождается от выполнения служебных обязанностей со дня его регистрации соответствующей избирательной комиссией до дня официального опубликования результатов выборов, а в случае, если зарегистрированный кандидат снимет свою кандидатуру или будет отозван избирательным объединением, избирательным блоком, в случае отмены

регистрации кандидата, – до дня выбытия или исключения зарегистрированного кандидата из избирательного процесса. Для указанных выше зарегистрированных кандидатов закон устанавливает запрет на использование преимуществ должностного или служебного положения.

Поскольку освобождение от работы является временным, согласно Трудовому кодексу Российской Федерации на время освобождения от служебных обязанностей зарегистрированный кандидат получает отпуск (оплачиваемый или без сохранения заработной платы). Форму освобождения от выполнения служебных обязанностей зарегистрированный кандидат выбирает сам.

Федеральный закон об основных гарантиях ограничивает право лицам, замещающим государственные должности категории “А” или выборные муниципальные должности, проводить предвыборную агитацию на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях, за исключением тех случаев, когда они являются зарегистрированными кандидатами в депутаты или на выборные должности.

В то же время закон определяет, что указанные ограничения не должны препятствовать осуществлению депутатами, выборными должностными лицами своих полномочий и выполнению обязанностей перед избирателями. Это значит, в частности, что указанные лица могут публично выступать в период избирательной кампании, не связывая эти выступления с выборами либо с отчетами о своей деятельности.

## **5.2. Политические партии и избирательные блоки**

В соответствии с Конституцией Российской Федерации каждый гражданин имеет право на объединение, причем никто не может быть принужден к вступлению в какое-либо объединение или пребыванию в нем. Свобода деятельности общественных объединений гарантируется. Согласно Конституции Российской Федерации в России признаются политическое многообразие и многопартийность, все общественные объединения независимо от их идеологии, целей и задач равны перед законом, а государство обеспечивает это равенство, а также соблюдение прав и законных интересов общественных объединений, в том числе политических партий.

Указанные положения Конституции Российской Федерации лежат в основе федерального законодательства, регулирующего об-

публичные отношения, возникающие в связи с реализацией гражданами Российской Федерации права на объединение в общественные объединения, в том числе в политические партии, и особенностями их создания, деятельности, реорганизации и ликвидации.

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.

Федеральным законом “О политических партиях” установлены квалификационные требования, которым должна отвечать любая политическая партия:

- наличие региональных отделений более чем в половине субъектов Российской Федерации, при этом на территории субъекта может быть только одно региональное отделение политической партии;

- наличие не менее десяти тысяч членов партии, при этом в более чем половине субъектов Российской Федерации региональные отделения партии должны иметь не менее ста членов партии, а в остальных региональных отделениях – не менее пятидесяти членов партии;

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

- наличие устава и программы партии.

Закон определяет основные цели любой политической партии, которыми являются:

- формирование общественного мнения;

- политическое образование и воспитание граждан;

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

- выдвижение кандидатов на выборах в законодательные (представительные) органы государственной власти и представительные органы местного самоуправления, участие в выборах в указанные органы и в их работе.

Деятельность политических партий основывается на принципах добровольности, равноправия, самоуправления, законности и гласности. Вмешательство органов государственной власти и их должностных лиц в деятельность политических партий, равно как и вмешательство политических партий в деятельность органов государственной власти и их должностных лиц, не допускается.

Любая политическая партия создается свободно на учредительном съезде политической партии либо путем преобразования в политическую партию общероссийской общественной организации или общероссийского общественного движения на соответствующем съезде. Политическая партия и региональные отделения подлежат обязательной государственной регистрации соответствующими регистрирующими органами в установленном законом порядке. Сведения о создании и ликвидации политических партий публикуются в общероссийских печатных изданиях.

Среди закрепленных законом прав политической партии следует выделить право участвовать в выборах и референдумах в соответствии с законодательством Российской Федерации, а среди обязанностей – обязанность извещать заблаговременно избирательную комиссию о проведении мероприятий, связанных с выдвижением своих кандидатов (списков кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления, и допускать представителей избирательной комиссии на эти мероприятия.

Политическая партия является единственным видом общественного объединения, которое обладает правом самостоятельно выдвигать кандидатов (списки кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти.

Политическая партия и ее региональные отделения (если это предусмотрено ее уставом) вправе принимать участие в тех выборах, официальное опубликование решения о назначении которых состоялось после представления политической партией в регистрирующие органы документов, подтверждающих государственную регистрацию региональных отделений более чем в половине субъектов Российской Федерации.

Выдвижение политической партией кандидатов (списков кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления осу-

ществляется на съезде политической партии, в работе которого принимают участие делегаты от региональных отделений политической партии, образованных более чем в половине субъектов Российской Федерации.

Решения 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 в соответствии с уставом политической партии большинством голосов делегатов, присутствующих на конференции или общем собрании региональных отделений политической партии. Решения о выдвижении кандидатов (списков кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления принимаются тайным голосованием.

Политическая партия считается участвующей в выборах в одном из следующих случаев проведения голосования:

а) за выдвинутый ею (или избирательным блоком, в состав которого она входит) и зарегистрированный федеральный список кандидатов в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации;

б) за выдвинутых ею (или избирательным блоком, в состав которого она входит) и зарегистрированных кандидатов в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации не менее чем в 5 процентах одномандатных избирательных округов;

в) за выдвинутого ею (или избирательным блоком, в состав которого она входит) и зарегистрированного кандидата на должность Президента Российской Федерации;

г) за выдвинутых ею (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;

д) за выдвинутых ею (в том числе в составе избирательного блока) и зарегистрированных кандидатов (списки кандидатов) в депутаты законодательных (представительных) органов субъектов

Российской Федерации не менее чем в 20 процентах субъектов Российской Федерации;

е) выдвинутых ею (в том числе в составе избирательного блока) и зарегистрированных кандидатов (списки кандидатов) на выборах в органы местного самоуправления более чем в половине субъектов Российской Федерации.

Политическая партия, не принимавшая в течение пяти лет подряд участия в выборах, подлежит ликвидации согласно положениям Федерального закона «О политических партиях».

Избирательный блок – создаваемый в порядке, предусмотренном законом, добровольный союз двух и более избирательных объединений, а также создаваемый в порядке, предусмотренном законом, добровольный союз одной или нескольких политических партий, являющихся избирательными объединениями, с одним или несколькими общероссийскими общественными объединениями.

При этом в избирательный блок вправе вступать не более трех избирательных объединений и общероссийских общественных объединений.

Избирательные блоки образуются после официального опубликования (публикации) решения о назначении (проведении) выборов.

Не могут входить в избирательные блоки следующие общественные объединения, созданные в форме общественной организации или общественного движения:

а) объединение, зарегистрированное в соответствии с законодательством Российской Федерации в качестве профессионального союза, религиозной, благотворительной организации, национально-культурной автономии;

б) объединение, уставом которого предусматривается членство в нем или принадлежность к нему граждан только по профессиональному, национальному, этническому, расовому и (или) профессиональному признаку (признакам);

в) объединение, неполитический характер которого специально оговорен в федеральном законе;

г) международное общественное объединение.

Избирательные блоки подлежат регистрации в организующей выборы избирательной комиссии непосредственно после их образования либо одновременно с представлением в избирательную комиссию совместного списка кандидатов. Входящие в из-

бирательный блок избирательные объединения не могут на тех же выборах входить в иные избирательные блоки или выступать в качестве самостоятельных избирательных объединений. Избирательный блок обладает правами избирательного объединения.

Избирательный блок при его создании обязан уполномочить орган избирательного блока или одно из входящих в него избирательных объединений выступать от имени избирательного блока в течение периода избирательной кампании, а также в течение периода полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти, органа местного самоуправления, если список кандидатов, выдвинутый этим избирательным блоком, будет допущен к распределению депутатских мандатов в указанных органах.

По запросу избирательной комиссии, организующей выборы, регистрирующие органы обязаны не позднее чем через десять дней со дня получения запроса представить в указанную комиссию список избирательных объединений, а также список общероссийских общественных объединений, отвечающих требованиям пунктов 4 и 5 статьи 35 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", по состоянию на день получения запроса.

Наименованием избирательного объединения является наименование, указанное в уставе соответствующей политической партии. Наименование избирательного блока, в том числе краткое наименование, состоящее не более чем из семи слов, определяется на съезде (конференции) представителей общественных объединений, вошедших в данный избирательный блок. Использование имени и фамилии конкретного лица, наименования государственной или муниципальной должности в наименовании избирательного блока не допускается.

В случаях и порядке, предусмотренных законом, избирательное объединение, избирательный блок вправе представить в соответствующую избирательную комиссию свою эмблему. Изменение наименований и эмблем избирательных объединений, избирательных блоков после представления таких наименований и эмблем в соответствующую избирательную комиссию не допускается.

### **5.3. Избирательные комиссии: правовой статус и система**

Избирательные комиссии в Российской Федерации являются коллегиальными органами, формируемыми в порядке и сроки, которые установлены законом, организующими и обеспечивающими подготовку и проведение выборов. Избирательные комиссии играют решающую роль в обеспечении важнейших конституционных прав граждан России – права избирать и быть избранными, свободно выражать свою политическую волю, а также права мирной и цивилизованной передачи государственной власти.

Федеральный закон об основных гарантиях устанавливает следующие виды избирательных комиссий:

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации (далее – ЦИК России);

избирательные комиссии субъектов Российской Федерации;

избирательные комиссии муниципальных образований;

окружные избирательные комиссии;

территориальные избирательные комиссии;

участковые избирательные комиссии.

Избирательные комиссии не образуют централизованную систему для проведения всех выборов в Российской Федерации. Федеральные законы о выборах устанавливают соподчиненность и распределение полномочий между комиссиями только применительно к проведению выборов в федеральные органы государственной власти. ЦИК России является вышестоящей комиссией для всех других только при проведении выборов в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации и Президента Российской Федерации.

Взаимосвязи и полномочия избирательных комиссий при выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления устанавливаются законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

При проведении выборов действует строго определенная система избирательных комиссий, структура которой определяется уровнем и видом выборов. Существуют три уровня выборов – федеральный, региональный и местный (муниципальный). По видам выборы можно подразделить на выборы в законодательные (представительные) органы и выборы должностных лиц исполнительных органов власти.

При выборах Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации система избирательных комиссий структурирована следующим образом:

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации;

избирательные комиссии субъектов Российской Федерации;  
окружные избирательные комиссии;  
территориальные избирательные комиссии;  
участковые избирательные комиссии.

На выборах органов государственной власти субъектов Российской Федерации система избирательных комиссий организована следующим образом:

избирательные комиссии субъектов Российской Федерации;  
окружные избирательные комиссии;  
территориальные избирательные комиссии;  
участковые избирательные комиссии.

Наконец, на выборах органов местного самоуправления эта система включает в себя:

избирательные комиссии муниципальных образований;  
окружные избирательные комиссии;  
территориальные избирательные комиссии;  
участковые избирательные комиссии.

В соответствии со ст. 21, 23 и 26 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, избирательные комиссии субъектов Российской Федерации и территориальные избирательные комиссии квалифицированы в качестве независимых государственных органов.

Данное качество обнаруживает себя в порядке формирования избирательных комиссий всех уровней.

Формирование основывается на принципах:

паритетности ветвей государственной власти;  
строгости соблюдения правил, установленных законом, нарушение которых может служить основанием для отмены результатов выборов;

участия широкой общественности, в том числе политических партий и иных общественных объединений, в формировании избирательных комиссий;

ограничения включения в состав комиссий государственных служащих и лиц, замещающих должности муниципальной службы (не более одной трети от общего числа членов комиссии);

гласности и открытости деятельности избирательных комиссий, решения которых подлежат обязательному опубликованию в средствах массовой информации;

обязанности государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, организаций, предприятий с государственным участием и их должностных лиц оказывать избирательным комиссиям содействие в реализации их полномочий, в частности, предоставлять помещения, транспорт, средства связи, техническое оборудование, давать ответы на обращения в установленные сроки.

На избирательные комиссии возлагается основная работа по организации и проведению выборов. Именно они осуществляют контроль за соблюдением избирательных прав граждан, распределяют средства, выделенные на финансовое обеспечение выборов, и контролируют их целевое использование, осуществляют составление списков избирателей, регистрируют кандидатов и их доверенных лиц, утверждают тексты бюллетеней для голосования и обеспечивают их изготовление, контролируют соблюдение равных правовых условий участия избирателей и кандидатов в предвыборной агитации, решают материально-технические вопросы подготовки и проведения голосования, устанавливают итоги выборов и доводят их до сведения избирателей, а также осуществляют иные полномочия в соответствии с действующим законодательством.

Решения избирательных комиссий, принятые в пределах их компетенции, обязательны для исполнения всеми государственными и негосударственными организациями, их должностными лицами и гражданами.

На государственные органы, органы местного самоуправления, учреждения, организации, предприятия с государственным участием, а также их должностные лица Федеральным законом "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" возложена обязанность оказывать содействие избирательным комиссиям в реализации их полномочий, в частности, предоставлять необходимые помещения, транспорт, средства связи, техническое оборудование, сведения и материалы, давать ответы на обращения избирательных комиссий в срок, установленный федеральными конституци-

онными законами, федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации.

Формирование избирательных комиссий осуществляется на основе предложений избирательных объединений (блоков), общественных объединений, органов местного самоуправления, собраний избирателей по месту работы, службы, учебы и жительства, избирательные комиссии предыдущего созыва (за исключением участковых комиссий) в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации.

Срок полномочий избирательных комиссий соответственно уровню выборов определяется федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации действует на постоянной основе, и срок ее полномочий составляет четыре года. Также на постоянной основе действуют избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, территориальные избирательные комиссии, а срок их полномочий установлен Федеральным законом и составляет четыре года. Законом субъекта Российской Федерации территориальной избирательной комиссии может быть придан статус юридического лица. Что же касается окружных избирательных комиссий, то они обладают своими полномочиями до назначения даты новых выборов, а сроки полномочий участковых избирательных комиссий истекают, как правило, после официального опубликования полных итогов выборов.

В федеральном законодательстве исчерпывающим образом отражен вопрос о досрочном прекращении полномочий избирательных комиссий. Федеральный закон об основных гарантиях предусматривает, что в случае нарушения избирательных прав граждан, а также в случае неисполнения решения суда или вышестоящей избирательной комиссии, избирательные комиссии любого уровня, включая Центральную избирательную комиссию Российской Федерации, могут быть расформированы по решению соответствующего суда общей юрисдикции.

#### **5.4. Институт представителей в избирательном процессе**

Действующее избирательное законодательство предоставляет кандидатам, зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, избирательным блокам, выдвинувшим кандидатов,

списки кандидатов достаточно широкие права в части решения вопросов представления их интересов в процессе подготовки и проведения выборов. Интересы кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков могут представлять доверенные лица, уполномоченные по вопросам подготовки и проведения выборов, в том числе по финансовым вопросам, члены избирательных комиссий с правом совещательного голоса, наблюдатели.

Доверенные лица кандидата, избирательного объединения, избирательного блока – специальный институт избирательного права.

Доверенные лица имеют право осуществлять в допустимых законом формах и законными методами агитационную и иную деятельность, способствующую избранию кандидатов, списка кандидатов, представлять их предвыборные программы. Они могут выступать на предвыборных собраниях, встречах с избирателями, участвовать в предвыборных дебатах и дискуссиях. Государственные органы и органы местного самоуправления обязаны оказывать им необходимую помощь в проведении предвыборных собраний и встреч с избирателями.

Они имеют право присутствовать на заседаниях избирательных комиссий, находиться на избирательных участках, в том числе на участках в воинских частях и в следственных изоляторах, при проведении голосования, подсчете голосов избирателей и подведении итогов голосования; знакомиться с документами избирательных комиссий, а также протоколами об итогах голосования, о результатах выборов; обжаловать решения и действия (бездействие) избирательных комиссий и присутствовать при рассмотрении жалоб и заявлений.

Новое в статусе доверенных лиц заключается в том, что они имеют теперь также полномочия наблюдателя, то есть наделяются правом изготавливать или получать от избирательной комиссии копии протоколов о результатах выборов, а также иных документов, обращаться с предложениями и замечаниями по вопросам организации голосования к председателю соответствующей избирательной комиссии.

Доверенными лицами не могут быть назначены лица, замещающие государственные должности категории "А" либо выборные муниципальные должности. Государственные и муниципальные служащие могут быть назначены доверенными лицами в случае

их освобождения от исполнения служебных обязанностей на период исполнения полномочий доверенного лица.

Доверенные лица получают от избирательной комиссии удостоверение и участвуют в избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, избирательного блока, в том числе осуществляют агитационную деятельность. Закон не регулирует порядок выдачи удостоверений доверенным лицам, не устанавливает обязательного принятия решения избирательной комиссии о такой выдаче, как и ее право на проверку каких-либо данных или сведений о доверенном лице, представленных кандидатом, за исключением того случая, когда доверенным лицом назначается государственный или муниципальный служащий.

Регистрация доверенного лица осуществляется при поступлении в избирательную комиссию письменного заявления кандидата, избирательного объединения, избирательного блока и заявления самого гражданина о согласии быть доверенным лицом.

На период полномочий доверенного лица администрация (работодатель) обязана (обязан) предоставлять доверенным лицам по их просьбе неоплачиваемый отпуск. Кандидаты, избирательные объединения, избирательные блоки, назначившие доверенных лиц, вправе в любое время отозвать их, уведомив об этом избирательную комиссию, которая аннулирует выданные этим доверенным лицам удостоверения. Число доверенных лиц кандидата, избирательного объединения, избирательного блока устанавливается соответствующим законом о выборах.

Полномочия доверенных лиц прекращаются по решению кандидата, избирательного объединения, избирательного блока либо вместе с утратой статуса назначившим их кандидатом или с утратой статуса кандидатами, включенными в список кандидатов, который выдвинут избирательным объединением, избирательным блоком, назначившим этих доверенных лиц.

Доверенные лица не вправе:

- вмешиваться в работу избирательных комиссий и совершать действия, препятствующие работе избирательных комиссий;
- расписываться за избирателя по его просьбе в получении избирательного бюллетеня, а также заполнять за избирателя по его просьбе избирательный бюллетень;
- выдавать избирателям бюллетени для голосования;

- ▶ предпринимать действия, нарушающие тайну голосования;
  - ▶ принимать непосредственное участие в проводимом членами избирательной комиссии с правом решающего голоса подсчете избирательных бюллетеней;
  - ▶ воздействовать на избирателей обещаниями передачи им денежных средств, ценных бумаг (в том числе по итогам голосования) и других материальных благ, а также предоставления услуг на иных условиях, чем это предусмотрено законом;
  - ▶ заниматься благотворительной деятельностью (данный запрет распространяется и на организации, учредителями, собственниками, владельцами и (или) членами руководящих органов которых являются доверенные лица, а также на иных физических и юридических лиц, действующих по просьбе или по поручению доверенных лиц);
  - ▶ обращаться к иным физическим и юридическим лицам с предложениями об оказании материальной и финансовой помощи или услуг гражданам и юридическим лицам;
  - ▶ осуществлять от имени зарегистрированного кандидата, избирательного объединения, избирательного блока действия, совершение которых возможно в силу закона исключительно указанными лицами.
- Кандидат, избирательное объединение, избирательный блок, выдвинувшие кандидатов, вправе назначить в избирательную комиссию, регистрирующую кандидата, список кандидатов, и в нижестоящие избирательные комиссии по одному члену комиссии с правом совещательного голоса.
- Членами избирательных комиссий с правом совещательного голоса не могут быть назначены выборные должностные лица, лица, замещающие командные должности в воинских частях, военных организациях и учреждениях, судьи, прокуроры.
- Кандидат, избирательное объединение, избирательный блок для назначения члена избирательной комиссии с правом совещательного голоса представляют в соответствующую избирательную комиссию заявление, в котором указывают фамилию, имя, отчество, серию и номер паспорта, дату рождения, адрес места жительства, место работы и занимаемую должность (или род занятий), номер служебного или домашнего телефона назначаемого им члена комиссии с правом совещательного голоса, а также заявление гражданина о согласии исполнять полно-

мочия члена избирательной комиссии с правом совещательного голоса.

Член избирательной комиссии с правом совещательного голоса вправе осуществлять предоставленные ему законом полномочия с момента получения избирательной комиссией указанных документов. При осуществлении членом избирательной комиссии с правом совещательного голоса своих полномочий он обязан соблюдать требования законодательства и регламента соответствующей избирательной комиссии.

Член избирательной комиссии с правом совещательного голоса вправе:

- принимать участие в заседаниях соответствующей избирательной комиссии, а также нижестоящих избирательных комиссий;
- заблаговременно, в соответствии с регламентом избирательной комиссии, получать извещения о заседаниях комиссии и проекты постановлений (решений), выносимые на заседания избирательных комиссий;
- выступать на заседаниях соответствующей избирательной комиссии, вносить предложения по вопросам, входящим в компетенцию соответствующей избирательной комиссии, требовать проведения по ним голосования;
- задавать другим участникам заседания комиссии вопросы в соответствии с повесткой дня и получать на них ответы по существу;
- знакомиться с любыми документами и материалами избирательных комиссий (в частности, со списками избирателей, избирательными бюллетенями);
- получать заверенные копии (за исключением открепительных удостоверений, подписных листов, списков избирателей и избирательных бюллетеней), требовать заверения копий;
- обжаловать действия (бездействие) избирательных комиссий в соответствующую вышестоящую избирательную комиссию или в суд;
- присутствовать при подсчете голосов и подведении итогов голосования, а также при осуществлении соответствующей избирательной комиссией иных действий, входящих в ее компетенцию.

Члены избирательных комиссий с правом совещательного голоса могут входить в состав рабочих групп для контроля за соблюдением участниками избирательного процесса порядка и правил проведения агитации, за использованием Государственной авто-

материзированной системы Российской Федерации “Выборы”, а также иных рабочих групп.

Члены избирательных комиссий с правом совещательного голоса не вправе:

- участвовать в голосовании при принятии решения избирательной комиссией по вопросам, отнесенным к ее компетенции, и подписывать решения комиссии;
- принимать участие в сортировке, подсчете и погашении избирательных бюллетеней;
- составлять протокол избирательной комиссии об итогах голосования, о результатах выборов;
- выдавать и подписывать избирательные бюллетени, открепительные удостоверения.

Срок полномочий членов избирательной комиссии, действующей на постоянной основе, с правом совещательного голоса, назначенных кандидатами, которые были избраны, или избирательными объединениями, избирательными блоками, выдвинувшими списки кандидатов, которые 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 через 30 дней после официального опубликования результатов выборов, проводимых на соответствующей территории в рамках данной избирательной кампании.

Полномочия членов остальных избирательных комиссий с правом совещательного голоса прекращаются одновременно с прекращением полномочий этих комиссий.

Если кандидату, избирательному объединению, избирательному блоку отказано в регистрации (в регистрации списка кандидатов) или регистрация кандидата, списка кандидатов, выдвинутых политической партией, избирательным блоком, отменена, полномочия назначенных ими членов избирательной комиссии с правом совещательного голоса прекращаются со дня отказа в регистрации, отмены регистрации соответствующего кандидата, списка кандидатов, 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 правами, связанными с подготовкой и проведением всех выборов, в проведении которых принимает участие 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, избирательными блоками, выдвинутые которыми 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.

Избирательное объединение, избирательный блок, выдвинувшие кандидата, список кандидатов, вправе назначить уполномоченных представителей, которым предоставляется право представлять эти избирательные объединения, избирательные блоки по вопросам, связанным с подготовкой и проведением соответствующих выборов. Уполномоченные представители назначаются на съезде (конференции) избирательного объединения, избирательного блока.

Кандидат, избирательное объединение, избирательный блок вправе назначать уполномоченных представителей по финансовым вопросам. Причем для избирательного объединения, избирательного блока это еще и обязанность, установленная законом.

Количество уполномоченных законом не определяется, право определиться в данном вопросе принадлежит самому кандидату, избирательному объединению, избирательному блоку.

Права и обязанности уполномоченных представителей по финансовым вопросам определяются договором (соглашением) между кандидатом, избирательным объединением, избирательным блоком и гражданином, который должен соответствовать требованиям закона о выборах.

Для регистрации уполномоченного представителя избирательное объединение, избирательный блок представляют в соответствующую избирательную комиссию следующие документы:

- протокол съезда (конференции) избирательного объединения, избирательного блока с решением о назначении уполномоченных представителей;

- доверенность установленного образца на каждого из уполномоченных представителей;

- согласие гражданина быть уполномоченным представителем.

Уполномоченные представители вправе осуществлять предоставленные им полномочия со дня принятия решения о их назначении и выдачи доверенности установленного образца.

Уполномоченные представители:

- организуют и проводят сбор подписей избирателей в поддержку выдвижения избирательным объединением, избирательным блоком кандидата, списка кандидатов;

- представляют в соответствующую избирательную комиссию протоколы, содержащие решение съезда (конференции) избирательного объединения, избирательного блока о выдвижении кандидата, списка кандидатов;

- заверяют подписные листы при сборе подписей избирателей в поддержку выдвижения избирательным объединением, избирательным блоком кандидата, списка кандидатов;

- подсчитывают число действительных подписей избирателей, собранных в поддержку выдвижения избирательным объединением, избирательным блоком кандидата, списка кандидатов, составляют протокол проверки и подсчета подписей избирателей;

- представляют в соответствующую избирательную комиссию не позднее установленного срока подписные листы в поддержку выдвижения кандидата, списка кандидатов, а также другие документы, необходимые в соответствии с законом для осуществления регистрации кандидата, списка кандидатов;

- вправе присутствовать при проверке соответствующей избирательной комиссией соответствия выдвижения кандидата, списка кандидатов действующему законодательству;

- осуществляют иные полномочия, предоставленные в соответствии с доверенностью, выданной избирательным объединением, избирательным блоком.

Уполномоченные представители избирательных объединений (избирательных блоков) не вправе осуществлять от имени кандидата, избирательного объединения, избирательного блока действия, совершение которых возможно в силу закона исключительно указанными лицами.

В день голосования с момента начала работы участковой избирательной комиссии, а также в дни досрочного голосования и до

получения сообщения о принятии вышестоящей избирательной комиссией протокола об итогах голосования, а также при повторном подсчете голосов избирателей, на избирательных участках вправе присутствовать наблюдатели, а также иностранные (международные) наблюдатели.

Иностранные наблюдатели должны соблюдать законы страны пребывания и аккредитации на выборах уполномоченными на то органами, выполнять свои функции беспристрастно, не вмешиваясь в процесс подготовки и проведения голосования, основывать все свои заключения на фактическом и проверенном материале.

Правом направления наблюдателей обладают зарегистрированные кандидаты, избирательные объединения, избирательные блоки, общественные объединения, зарегистрированные в установленном порядке. Наблюдателями не могут быть назначены выборные должностные лица, лица, находящиеся в их непосредственном подчинении, судьи, прокуроры.

Наблюдатели, иностранные (международные) наблюдатели вправе присутствовать в иных 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.

Полномочия наблюдателя должны быть удостоверены в направлении в письменной форме, выданном зарегистрированным кандидатом или его доверенным лицом, избирательным объединением, избирательным блоком, общественным объединением, интересы которых представляет данный наблюдатель.

В направлении указываются фамилия, имя и отчество наблюдателя, адрес его места жительства, номер избирательного участка, наименование комиссии, куда наблюдатель направляется. Указание каких-либо дополнительных сведений о наблюдателе, а в случае направления наблюдателя кандидатом, его доверенным лицом и проставление печати не требуются. Направление действительно при предъявлении документа, удостоверяющего личность. Предварительное уведомление о направлении наблюдателя не требуется.

Не допускается одновременное осуществление полномочий наблюдателя в помещении комиссии, помещении для голосования двумя и более наблюдателями, представляющими интересы

одного зарегистрированного кандидата, избирательного объединения, избирательного блока, общественного объединения.

Наблюдатели вправе:

знакомиться со списками избирателей;

находиться в помещении для голосования соответствующего избирательного участка в день голосования, а также в дни досрочного голосования в любое время с момента начала работы избирательной комиссии и до получения сообщения о принятии вышестоящей комиссией протокола об итогах голосования;

присутствовать при голосовании избирателей вне помещения для голосования;

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

наблюдать за подсчетом голосов избирателей на избирательном участке на расстоянии и в условиях, обеспечивающих им обзорность содержания бюллетеней для голосования;

знакомиться с любым заполненным или незаполненным избирательным бюллетенем при подсчете голосов избирателей;

наблюдать за составлением избирательной комиссией протокола об итогах голосования и иных документов;

обращаться к председателю участковой избирательной комиссии, а в случае его отсутствия – к лицу, его замещающему, с предложениями и замечаниями по вопросам организации голосования;

знакомиться с протоколом участковой избирательной комиссии об итогах голосования, а также с протоколами иных избирательных комиссий об итогах голосования и результатах выборов;

изготавливать либо получать от соответствующей избирательной комиссии копии указанных протоколов и приложенных к ним документов, а также иных документов, поступивших в соответствующие избирательные комиссии. По требованию наблюдателя избирательная комиссия обязана выдать или заверить указанные копии;

обжаловать в установленном законом порядке действия (бездействие) избирательной комиссии в вышестоящую избирательную комиссию или в суд;

присутствовать при повторном подсчете голосов избирателей в участковой избирательной комиссии;

носить нагрудный знак с обозначением своего статуса и указанием фамилии, имени, отчества, а также фамилии, имени, отчества зарегистрированного кандидата или наименования избирательного объединения, избирательного блока, общественной организации, направивших наблюдателя в избирательную комиссию;

получать доступ в помещение участковой избирательной комиссии, сформированной на избирательном участке, образованном в воинской части, больнице, санатории, доме отдыха.

Иностранный (международный) наблюдатель, аккредитованный в Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, обладает всей полнотой прав наблюдателя, направленного зарегистрированным кандидатом, избирательным объединением, избирательным блоком, общественным объединением.

Заверение копий протоколов и иных документов избирательных комиссий, выдаваемых наблюдателям, производится председателем, заместителем председателя или секретарем избирательной комиссии. При этом в заверяемом документе указанные лица делают запись "Верно", расписываются, ставят дату, указывают время заверения и проставляют печать соответствующей избирательной комиссии.

По решению участковой избирательной комиссией, оформленному в письменном виде, наблюдатель незамедлительно удаляется из помещения для голосования, если он своими действиями нарушает тайну голосования, а также если он пытается влиять на волеизъявление избирателя (избирателей).

Представитель средства массовой информации – лицо, имеющее редакционное удостоверение или иной документ, удостоверяющий его полномочия представителя организации, осуществляющей выпуск средства массовой информации. К числу этих организаций относятся организации, осуществляющие теле и (или) радиовещание, и редакции периодических печатных изданий.

Представители средств массовой информации вправе:

- присутствовать на заседаниях избирательных комиссий, обеспечивая гласность и открытость их деятельности;
- знакомиться с решениями соответствующих избирательных комиссий и передавать копии этих решений для опубликования в средствах массовой информации;

- присутствовать на публичных предвыборных мероприятиях, освещать в средствах массовой информации ход проведения зарегистрированными кандидатами, избирательными объединениями, избирательными блоками агитации в иных установленных законом формах;

- находиться на избирательных участках в день голосования при проведении голосования, а также при подсчете голосов избирателей и составлении протоколов об итогах голосования участковыми избирательными комиссиями;

- знакомиться с протоколом участковой избирательной комиссии об итогах голосования, а также с протоколами иных избирательных комиссий об итогах голосования или результатах выборов, изготавливать либо получать от соответствующей избирательной комиссии копии указанных протоколов и приложенных к ним документов.

По требованию представителя средства массовой информации избирательная комиссия обязана заверить копию протокола об итогах голосования или результатах выборов.

## **Глава 6. Избирательный процесс**

### **6.1. Понятие избирательного процесса**

В современной литературе выборы рассматриваются как один из важнейших институтов демократии, форма выражения верховенства народа, его суверенитета как один из видов политического процесса – процесса организации взаимодействия борющихся за власть политических сил в установленных законом формах.

Понятие “избирательный процесс” в теории избирательного права имеет несколько определений, каждое из которых раскрывает ту или иную сторону его политико-правового значения в жизни общества.

Во-первых, избирательный процесс есть юридическая деятельность участников выборов, которая представляет собой разновидность юридического процесса реализации и применения норм объективного избираемого права. Во-вторых, избирательный процесс – это совокупность процедурных и процессуальных форм, обеспечивающих проведение избирательной кампании. В-третьих, избирательный процесс рассматривается в качестве документооборота основных мероприятий по подготовке и проведению выборов. В-четвертых, избирательный процесс – система процедурных гарантий, обеспечивающих решение задач по формированию и функционированию институтов и органов публичной власти.

В общем избирательный процесс выступает как система взаимосвязанных и реализуемых в определенной последовательности материальных и процессуальных, политических, административных, финансовых, информационных отношений, связанных с реализацией избирательных прав граждан и подготовкой, и проведением выборов.

Анализ признаков избирательного процесса с точки зрения его политической, юридической и информационной составляющей позволяет рассмотреть его как:

а) регламентированную нормами избирательного права деятельность по передаче и приобретению власти путем организации и проведения выборов;

б) способ реализации политической правосубъектности граждан и легитимации институтов публичной власти;

в) процесс воспроизводства институтов публичной власти и кадровой ротации через гражданский электоральный выбор и предпочтения;

г) процесс обнаружения и фиксации реально существующей политической структуры общества, ее институтов, норм, ценностей и правосознания граждан;

д) механизм политико-правовой рационализации взаимоотношений законодательной, исполнительной и судебной властей и их политической ответственности перед гражданами.

Избирательный процесс как юридический процесс подготовки и проведения выборов имеет достаточно сложное внутренне строение, структуру.

Наиболее часто в юридической литературе структуру избирательного процесса связывают со стадиями избирательной кампании. Данная точка зрения отвечает узкому пониманию категории “избирательный процесс” Более точной представляется позиция, различающая в содержании понятия “избирательный процесс” ряд составляющих элементов, а именно, ее субъектную, технологическую и институциональную (стадийную) компоненты.

Субъектная компонента избирательного процесса охватывает собой его участников. Статус субъекта избирательного процесса предполагает: во-первых, наличие у них материальных и процедурных прав и обязанностей, и, во-вторых, юридическое оформление механизма их реализации в системе избирательных процедур, действий и стадий.

Технологическая компонента избирательного процесса включает в себя временные (сроки) и формальные (документы) составляющие юридического режима выборов.

Сроки избирательные действия участников избирательного процесса определяют последовательность их совершения. С ними связано возникновение, изменение или прекращение конкретных отношений, образующих избирательный процесс. Несоблюдение электоральных (процедурных и процессуальных) сроков является нарушением объективного избирательного права.

Документальная составляющая избирательного процесса составляет его технико-юридическое содержание. Состав и структура избирательных документов определены действующим законодательством, в частности, списки избирателей, подписные листы, избирательные бюллетени, протоколы избирательных комиссий, решения избирательных комиссий, заявления (жалобы) избирателей, иных участников выборов, заявления о согласии баллотироваться, сведения о доходах и их источниках, сведения об имуществе и т.д.

Институциональную компоненту избирательного процесса образуют стадии подготовки и проведения выборов. Стадия избирательного процесса – это определенная совокупность складывающихся в рамках отдельных временных интервалов отношений, обеспечивающих реализацию электоральных прав граждан и иных участников выборов. С этой точки зрения каждая стадия включает в себя несколько этапов, состоящих из комплекса избирательных действий и процедур, направленных на достижение определенной цели.

Федеральное законодательство не устанавливает перечень обязательных стадий избирательного процесса.

Примерный перечень стадий избирательного процесса был изложен, в частности, в ст. 12 Избирательного кодекса Свердловской области, принятого в 1997 году. К числу основных стадий избирательного процесса указанный закон относил:

назначение выборов

формирование избирательных комиссий

составление списков избирателей

образование избирательных округов и избирательных участков

выдвижение и регистрация кандидатов

проведение предвыборной агитации

проведение голосования

установление итогов голосования и определение результатов выборов

опубликование итогов голосования и результатов выборов

регистрация избрания депутатов и должностных лиц.

В литературе общепринятой является позиция, согласно которой различают следующие стадии избирательного процесса: назначение выборов; формирование избирательных округов и участие; выдвижение и регистрация кандидатов (списков кандида-

тов); агитация при проведении выборов; голосование; определение итогов голосования и результатов выборов.

Эти стадии рассматриваются в качестве обязательных структурных элементов избирательного процесса на выборах любого уровня, а также при проведении досрочных, повторных и дополнительных выборов.

Наряду с обязательными стадиями избирательного процесса различают факультативные стадии, которые могут иметь место в прямо предусмотренных законом случаях и обстоятельствах. К ним следует относить стадию дополнительного выдвижения кандидатов, списков кандидатов, стадию повторного голосования и т.п.

## **6.2. Принципы избирательного процесса**

Под принципами избирательного процесса следует понимать основополагающие начала (идеи), отражающие демократическую природу выборов как института народовластия, обеспечивающих реализацию и защиту электоральных прав граждан.

Среди принципов реализации субъективного (активного и пассивного) избирательного права можно выделить:

обязательность, периодичность, альтернативность выборов;  
допустимость различных избирательных систем;  
справедливость;

независимость органов, обеспечивающих организацию и проведение выборов.

Очевидно, что предложенный перечень не является и не может быть закрытым.

Принцип альтернативности, согласно которому на выборах любого уровня число кандидатов или число списков кандидатов должно превышать число распределяемых мандатов в конкретном избирательном округе. Указанный принцип не относится к числу обязательных международных избирательных стандартов. Немало демократических государств, где альтернативность не является нормативным условием. Есть исключения и в национальном законодательстве – выборы депутатов представительного органа местного самоуправления возможны и при наличии одного кандидата в депутаты. При этом выборы будут признаны результативными при условии получения этим кандидатом не менее половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

Возможность безальтернативного процесса предусмотрена и при проведении повторного голосования на выборах Президента Российской Федерации, на выборах высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и на выборах должностных лиц муниципальных образований в случае, если ко дню голосования в соответствующем избирательном округе число зарегистрированных кандидатов не обеспечивает альтернативность выбора.

Принцип альтернативности выборов требует проведения голосования только при наличии числа зарегистрированных кандидатов, превышающего число депутатских мандатов, либо более двух списков кандидатов в депутаты при проведении выборов по пропорциональной избирательной системе и обязывает соответствующую избирательную комиссию откладывать проведение выборов на срок, необходимый для дополнительного выдвижения кандидатов, списков кандидатов. При выбытии одного из кандидатов при проведении повторного голосования данный принцип реализуется путем включения в текст избирательного бюллетеня кандидата, занявшего третье либо последующие места при основном голосовании.

*Обязательность выборов.* В основе данного принципа лежат положения Конституции Российской Федерации, согласно которым народ осуществляет свою власть непосредственно, либо через органы государственной власти и органы местного самоуправления, высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы.

Проведение выборов в установленные сроки является обязательным – это требование ст. 9 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, чем обеспечивается ротация составов органов государственной власти и органов местного самоуправления, а значит, гарантия реализации гражданами конституционного права избирать и быть избранными в органы публичной власти.

Обязательность проведения выборов как принцип организации избирательного процесса связана со сроком полномочий органа государственной власти, органа местного самоуправления или выборного должностного лица, установленным соответствующим правовым актом. Исчисление срока полномочий органа или выборного должностного лица начинается со дня его избрания в правомочном составе. Продление или сокращение срока

полномочий органа или должностного лица не допускается за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом.

Обязательность выборов предполагает также, что компетентные государственные и муниципальные органы не вправе уклоняться от их назначения и проведения в установленные законодательством сроки, а также отменять уже назначенные выборы или переносить их на более поздние сроки.

*Справедливость.* Международные стандарты, создающие условия для проведения справедливых выборов, закреплены в целом ряде международных документов, начиная с Всеобщей декларации прав человека, в части 3 статьи 21 которой записано, что выборы “должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве”. Эта правовая норма предполагает, что все граждане, независимо от пола, расы, языка, социального и имущественного положения, профессии, образования, политических, религиозных убеждений имеют право голоса и имеют право быть избранными.

Этому общему положению не противоречит тот факт, что к избирателю предъявляется ряд требований: достижение определенного возраста, гражданство данной страны, место жительства; обладать политическими гражданскими правами.

Для обеспечения справедливости выборов необходим также ряд правовых и организационных мер, направленных на эффективную защиту процесса выборов от необъективности и фальсификаций. К таким мерам можно отнести реализацию права на независимую судебную процедуру и права на защиту от дискриминации, а также требования, касающиеся присутствия наблюдателей в ходе подготовки и проведения выборов, справедливого доступа к средствам массовой информации для всех кандидатов и партий, участвующих в выборах.

Недопустимость дискриминации, обеспечение всем лицам равного доступа к участию во всех мероприятиях, проводимых в ходе выборов, способствует проведению действительно справедливых выборов.

При проведении справедливых выборов должны обеспечиваться:

- а) всеобщее и равное избирательное право;
- б) равные правовые условия для участия каждого кандидата или каждой политической партии (коалиции) в избирательной кампании;

в) гласное, своевременное и в полном объеме финансирование выборов, избирательных кампаний кандидатов, политических партий (коалиций), а также информирование о всех финансовых расходах, связанных с назначением, подготовкой и проведением выборов избирательными кампаниями кандидатов, политических партий (коалиций);

г) открытость в выполнении предусмотренных законами избирательных действий и избирательных процедур, в том числе при голосовании и подсчете голосов, полное и оперативное информирование об итогах голосования, с последующим официальным опубликованием всех результатов выборов в разумный срок;

д) организация избирательного процесса беспристрастными избирательными органами, работающими коллегиально, открыто, гласно, самостоятельно и независимо в пределах компетенции и полномочий, установленных для них конституцией и (или) законом;

е) быстрое и эффективное рассмотрение судами и иными уполномоченными на то законом органами и должностными лицами жалоб и обращений на нарушения законодательства о выборах, в том числе избирательных прав и свобод человека и гражданина, кандидатов, политических партий (коалиций) и иных участников выборов во временных рамках соответствующих этапов и сроков избирательного процесса.

*Периодичность выборов.* Данный принцип связан с временными рамками полномочий представительных и исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления и означает, что очередные выборы должны проводиться через определенные интервалы времени. При этом промежутки между выборами прямо зависят от предусмотренных федеральным и региональным законодательством сроков полномочий соответствующих органов, которые должны быть такими, чтобы, с одной стороны, обеспечивать стабильность работы выборных органов и должностных лиц, а, с другой, – гарантировать их сменяемость и предотвращать неоправданно длительное обладание выборными полномочиями.

Периодичность проведения выборов является одним из необходимых условий их демократичности и легитимности. Не случайно в Документе Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ от 29 июня 1990 г. (ст. 5.1) прямо зафиксировано, что проводимые через различные промежутки

времени свободные выборы относятся к числу элементов справедливости, которые существенно необходимы для полного выражения достоинства, присущего человеческой личности, и равных и неотъемлемых прав всех людей.

Периодичность выборов призвана служить гарантией против присвоения и концентрации власти и нелегитимному продлению срока обладания властными полномочиями на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

Любые попытки продлить сроки полномочий представительных и исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления за рамками сроков, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, являются нарушениями фундаментальных норм и принципов конституционного права.

В Федеральном законе “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” прямо зафиксировано, что максимальный срок полномочий выборных региональных и муниципальных органов устанавливается законами субъектов Российской Федерации, но не должен превышать пяти лет.

Принцип полноты в избирательном процессе предполагает обеспечение двух основных условий.

Первое условие – обязательность включения всех стадий избирательного процесса в проведение тех или иных выборов, начиная с назначения выборов и заканчивая официальным опубликованием их результатов. Причем каждая стадия должна быть полной и завершенной по содержанию избирательных действий и процедур. Данное нормативное условие обеспечивается положениями Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав, которые не только устанавливают обязательные стадии для любого избирательного процесса, но и обязывают соответствующие органы и иных участников выборов обеспечивать их выполнение.

Второе условие – соблюдение нормативных электоральных сроков выполнения тех или иных избирательных действий.

В рамках установленного временного цикла должны быть определены сроки формирования избирательных комиссий, образования избирательных округов и избирательных участков, составления списков избирателей и их представления для ознакомления избирателям, выдвижения и регистрации кандидатов, про-

верки выдвижения и принятия решений соответствующими комиссиями, сроки и время голосования, установления его итогов и определения результатов выборов, официального их опубликования.

*Допустимость различных избирательных систем.* Конституция Российской Федерации и федеральное законодательство не содержат никаких ограничений в использовании при проведении федеральных, региональных и местных выборов любых избирательных систем. Допускается и признается правомерной организация всех видов выборов на основе и мажоритарной, и пропорциональной избирательных систем, а также смешанных их вариантов. Федеральным законом об основных гарантиях избирательных прав установлены некоторые обязательные требования, применяемые при формировании тех или иных органов публичной власти. Установлено правило проведения выборов высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации) по мажоритарной избирательной системе абсолютного большинства.

Федеральным законом об основных гарантиях определено, что не менее половины депутатских мандатов в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации либо в одной из его палат замещаются по результатам выборов по пропорциональной избирательной системе. Причем участие в таком распределении депутатских мандатов должно быть обеспечено не менее чем двум спискам кандидатов.

Возможность применения различных модификаций пропорциональной и мажоритарной систем регулируется законами субъектов Российской Федерации применительно к особенностям федеративной системы органов государственной власти.

Вопрос выбора конкретных типов избирательных систем является предметом политических дискуссий. Практика федеральных выборов, показала, что в обществе далеко неоднозначно воспринимается предусмотренная законодательством необходимость преодоления избирательными объединениями пятипроцентного барьера для участия в распределении депутатских мандатов по федеральному округу.

Допустимость различных избирательных систем предусматривает самые широкие возможности для поиска наиболее оптимальных вариантов проведения выборов на всех уровнях власти.

*Независимость органов, осуществляющих организацию и проведение выборов.* Этот принцип означает, что для обеспечения реализации и защиты избирательных прав граждан образуются специальные органы – избирательные комиссии. При подготовке и проведении выборов избирательные комиссии в пределах своей компетенции независимы от государственных органов и органов местного самоуправления.

Независимость предметно отображена в механизме формирования избирательных комиссий всех уровней, которое основывается на принципах:

- соблюдения правил, установленных законом, нарушение которых может служить основанием для отмены результатов выборов;

- участия широкой общественности, в том числе политических партий и иных общественных объединений, в формировании избирательных комиссий;

- определения квот участия в работе комиссий государственных служащих и лиц, замещающих должности муниципальной службы (не более одной трети от общего числа членов комиссии);

- гласности и открытости деятельности избирательных комиссий, решения которых подлежат обязательному опубликованию в соответствующих средствах массовой информации, на обращение в установленные сроки;

- бюджетного механизма их финансирования.

### **6.3. Сроки в избирательном процессе**

Избирательный процесс включает в себя установленную законом совокупность стадий, состоящих из конкретных избирательных действий и процедур, протекающих во времени, то есть в определенном цикле начала и завершения их выполнения.

Сроки выполнения избирательных действий и процедур играют в избирательном процессе правообразующую и праворегулирующую роль. С ними связано возникновение, изменение и прекращение конкретных правоотношений, они выступают в качестве юридических фактов и предмета правового регулирования, рассматриваются в качестве важнейшего политического, экономического и административного ресурса избирательной кампании.

Юридическая регламентация сроков осуществления отдельных избирательных действий и процедур на той или иной стадии избирательного процесса составляет важнейшую часть предмета правового регулирования избирательного права.

Проблематика электоральных сроков недостаточно проработана в научной литературе. По существу, нет ни одной монографической работы, непосредственно посвященной срокам в избирательном праве и процессе. Обходится этот вопрос и в научной периодике. В отдельных исследованиях проблематика электоральных сроков затрагивается либо сугубо в технологическом (временная последовательность избирательных действий) аспекте<sup>1</sup>, либо юридико-техническом (правоприменительном) аспекте<sup>2</sup>.

В рамках сложившейся юридической традиции деления системы права на материальные и процессуальные отрасли права, в самом общем виде можно выделить две основные категории электоральных сроков – материально-правовые и процессуальные сроки. Материально-правовые сроки связаны с возникновением и изменением субъективных прав и обязанностей физических и юридических лиц, их юридической квалификацией. Процессуальные сроки связаны, в свою очередь, с временем приобретения и утраты участниками избирательного процесса процессуальных прав и обязанностей, ими фиксируются конкретные периоды времени, в течение которых субъект избирательного права должен или может реализовать предоставленные ему законом права и юридические обязанности. Различие между материальными и процессуальными сроками применительно к обсуждаемой теме состоит в том, что отдельное физическое или юридическое лицо может быть субъектом избирательного права, то есть обладать материально-правовым статусом, но не участвовать в конкретном избирательном процессе, то есть не реализовывать предоставленные ему законом юридические возможности и связанные с ними юридические гарантии.

Принимая во внимание, что процессуальные сроки составляют существенный аспект в организации подготовки и проведения выборов, поскольку их соблюдение гарантирует реализа-

---

<sup>1</sup> Лучин В.А. *Общественный контроль на выборах и референдуме*. М., 2001.

<sup>2</sup> Катков Д.Б., Корчиго Е.В. *Избирательное право. Учеб. пособие*. М.: Юриспруденция, 2001.

цию материального публичного избирательного права всеми его участниками – избирателями, кандидатами, политическими партиями, избирательными объединениями и блоками, ниже остановимся на этом моменте избирательной практики более подробно.

Сроки в избирательном процессе определяются различными способами, соответственно различают:

сроки, устанавливаемые через прямое регулирование в нормативном правовом акте;

сроки, устанавливаемые через системное толкование норм законодательства;

сроки, определяемые органами государственной власти и правосудия.

Принципиальное значение для юридической квалификации и регламентации сроков в избирательном процессе имеет то обстоятельство, что практически все они устанавливаются законами. Как правило, в законодательном определении электоральных сроков, юридическая регламентация связана с установлением либо максимального, либо минимального срока осуществления избирательных действий и процедур. Отсюда вытекает важнейшее качество юридического режима соблюдения установленных в законах электоральных сроков, касающееся ограничений, связанных с возможностью их изменения волеизъявлением участников избирательного процесса.

Процессуальные сроки не могут быть приостановлены или восстановлены, они могут быть только в экстраординарных ситуациях продлены уполномоченными на то органами государственной власти, в частности, Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, причем решение о продлении сроков избирательных действий может иметь место только в ситуациях, предусмотренных законом.

Важнейшим элементом юридического режима установления электоральных сроков имеет порядок их исчисления.

Исчисление срока – это определение его продолжительности, по правилам, установленным законом. В федеральных законах “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 Российской Федера-

ции” и других избирательных законах отсутствуют правила исчисления сроков.

Вопрос внесения в избирательные законы норм о порядке исчисления сроков в избирательном процессе или субсидиарного применения правил исчисления процессуальных сроков, предусмотренных в Гражданском процессуальном кодексе Российской Федерации, в избирательной практике является достаточно проблематичным, поскольку возможны масштабные коллизии между отдельными субъектами и участниками избирательного процесса по поводу и в связи с надлежащим их применением.

На практике юридическое определение электоральных сроков осуществляется путем прямого указания:

точной календарной даты (определение дня голосования при назначении выборов);

события, которое обязательно должно иметь место (дата официальной регистрации кандидата или списка кандидатов избирательной комиссией);

периода времени, исчисляемого часами, сутками, днями, месяцами, годами (например, прекращение агитационного периода в ноль часов по местному времени за сутки до дня голосования).

Принятые формулы определения электоральных сроков могут быть раскрыты по текстам избирательных законов:

<b>Текст статьи</b>	<b>Электоральная формула</b>
1) Списки избирательных участников должны быть опубликованы главой муниципального образования не позднее чем за 40 дней до дня голосования (п. 7 ст. 19 Федерального закона “Об основных гарантиях...”)	не позднее чем за ... дней до дня ...
2) Избирательная комиссия субъекта Российской Федерации представляет в ЦИК России отчет о поступлении и расходовании средств федерального бюджета не позднее чем через 50 дней со дня официального опубликования общих результатов выборов Президента России (п. 8 ст. 64 Федерального закона “О выборах Президента Российской Федерации”)	не позднее чем через ... дней со дня ... не позднее чем в ... -дневный срок

Текст статьи	Электоральная формула
<p>3) Досрочное голосование проводится не ранее чем за 20 дней до дня голосования (п. 10 ст. 65 Федерального закона “Об основных гарантиях...”)</p>	<p>не ранее чем за ... дней до дня ...</p>
<p>4) Голосование на выборах в федеральные органы государственной власти должно быть проведено не ранее чем через 80 дней со дня принятия решения о назначении выборов (п. 2 ст. 10 Федерального закона “Об основных гарантиях...”)</p>	<p>не ранее чем через ... дней со дня ...</p>
<p>5) В течение пяти дней до дня голосования, а также в день голосования запрещается опубликование (обнародование) результатов опросов общественного мнения (п. 3 ст. 46 Федерального закона “Об основных гарантиях...”)</p>	<p>в течение ... дней до дня ...</p>
<p>6) В течение двух месяцев со дня голосования ЦИК России осуществляет в своем официальном печатном органе официальное опубликование информации об итогах голосования, о результатах выборов Президента России (п. 5 ст. 79 Федерального закона “О выборах Президента Российской Федерации”)</p>	<p>в течение ... месяцев со дня ...</p>
<p>7) Избирательная комиссия субъекта Российской Федерации не позднее чем на пятый день со дня голосования устанавливает итоги голосования на территории субъекта Российской Федерации (п. 1 ст. 75 Федерального закона “О выборах Президента Российской Федерации”)</p>	<p>не позднее чем на ... день со дня ...</p>

В целях однозначного понимания и применения процессуальных сроков участниками избирательного процесса избирательные комиссии утверждают календарные планы мероприятий по подготовке и проведению выборов. Это полномочие реализуется в форме постановления избирательной комиссии. Например, постанов-

лением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 6 января 2000 года № 66/766-3 был одобрен Календарный план мероприятий по подготовке и проведению досрочных выборов Президента Российской Федерации. В Календарном плане указывалась дата выборов, назначенная Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, и на ее основе производился расчет сроков осуществления избирательных действий

В отличие от избирательных законов в календарных планах сроки указываются в виде конкретных календарных дат.

Также в календарных планах содержится другой вид сроков – исчисляемых от осуществления участниками избирательного процесса каких-либо действий. Они приводятся в той же формулировке, в какой содержатся в избирательном законе.

Описание каждого из сроков, представленных в календарном плане, состоит из наименования мероприятия, подлежащего исполнению, срока исполнения и указания исполнителя (исполнителей). Сроки группируются по тематическим блокам. Наименования блоков отчасти совпадают с наименованиями стадий избирательного процесса. В Календарном плане мероприятий по подготовке и проведению досрочных выборов Президента Российской Федерации имелись шесть тематических блоков:

- 1) формирование избирательных комиссий, образование избирательных округов и участков;
- 2) составление списков избирателей;
- 3) выдвижение и регистрация кандидатов;
- 4) предвыборная агитация;
- 5) финансирование выборов;
- 6) голосование и определение результатов выборов.

Утверждаемые избирательными комиссиями календарные планы мероприятий по подготовке и проведению выборов не являются нормативными актами. Они не устанавливают новых по сравнению с соответствующим законом правил поведения участников избирательного процесса. Их значение состоит в том, чтобы исключить коллизии между участниками избирательного процесса в определении (исчислении) процессуальных сроков, обеспечить единообразное применение избирательными комиссиями норм, устанавливающих процессуальные сроки, избежать возникновения споров в отношении сроков.

Электоральные сроки, установленные в избирательных законах, в рамках которых осуществляются отдельные действия и процедуры, касающиеся подготовки и проведения выборов, определяются по каждой стадии избирательного процесса. Исходной датой является дата назначения выборов.

*Назначение выборов.* Общим правилом является то, что решение о назначении выборов должно быть принято не позднее чем за 65 дней до дня истечения срока, на который были избраны соответствующий орган или депутаты (п. 1 ст. 10 Федерального закона “Об основных гарантиях...”). Принятие решения о назначении выборов инициирует официальное его опубликование в средствах массовой информации. Оно должно быть опубликовано не позднее чем через 5 дней со дня его принятия.

Голосование назначается только на воскресенье. Не допускается назначение голосования на предпраздничный и нерабочий праздничный дни, на день, следующий за нерабочим праздничным днем, а также на воскресенье, которое в установленном порядке объявлено рабочим днем.

*Регистрация (учет) избирателей.* Осуществляется главой муниципального образования, командиром воинской части, руководителем дипломатического представительства, консульского учреждения Российской Федерации по состоянию на 1 января и 1 июля каждого года. Сведения, полученные с помощью государственной системы регистрации, используются при составлении списков избирателей с целью реализации ими своего активного избирательного права.

*Выдвижение и регистрация кандидатов.* Начало выдвижения кандидатов в избирательном процессе означает появление новых участников – граждан Российской Федерации, реализующих свое пассивное избирательное право.

Регистрация кандидатов или ее аннулирование предполагает совершение ряда избирательных действий в сроки, установленные соответствующим законом.

Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” определяет:

время начала сбора подписей в поддержку кандидатов – со дня, следующего за днем получения избирательной комиссией уведомления о выдвижении кандидата;

инициирование процедуры снятия с регистрации кандидата по собственной инициативе – не позднее чем за 3 дня до дня голосования;

отзыв кандидата по решению избирательного объединения или избирательного блока – не позднее чем за 5 дней до дня голосования.

Другие избирательные законы дополнительно устанавливают сроки представления в избирательную комиссию документов для регистрации кандидата – не ранее чем за 80 и не позднее чем за 45 дней до дня голосования до 18 часов по московскому времени (п. 1 ст. 37 Федерального закона “О выборах Президента Российской Федерации”), принятия решения о регистрации кандидата, либо об отказе в регистрации – не позднее чем через 10 дней после приема документов (п. 1 ст. 39 Федерального закона “О выборах Президента Российской Федерации”), публикации в СМИ сведений о зарегистрированных кандидатах – в течение 48 часов после регистрации (п. 5 ст. 39 Федерального закона “О выборах Президента Российской Федерации”).

*Предвыборная агитация.* Для данной стадии избирательного процесса законом устанавливаются только сроки начала и окончания агитационного периода – со дня выдвижения кандидата и до нуля часов по местному времени за одни сутки до дня голосования (п. 1 ст. 49 Федерального закона “Об основных гарантиях...”).

В свою очередь, законом вводится дифференцированный режим для сроков, фиксирующих временные рамки отдельных юридических отношений кандидатов и средств массовой информации:

срок опубликования перечня организаций телерадиовещания и печатных изданий – не позднее чем на десятый день после дня официального опубликования решения о назначении выборов (п. 7 ст. 48 Федерального закона “О выборах Президента Российской Федерации”);

срок опубликования сведений о размере оплаты эфирного времени и печатной площади – не позднее чем через 30 дней со дня опубликования решения о назначении выборов (п. 6 ст. 50 Федерального закона “Об основных гарантиях...”);

срок проведения предвыборной агитации в средствах массовой информации: начало – за 30 дней до дня голосования; оконча-

ние – в день, предшествующий дню голосования (п. 2 и 3 ст. 49 Федерального закона “Об основных гарантиях...”).

Новыми избирательными законами установлен срок опубликования предвыборной программы – не позднее чем за 10 дней до дня голосования (п. 10 ст. 48 Федерального закона “Об основных гарантиях...”).

*Финансирование выборов.* Финансирование выборов включает в себя как финансирование деятельности по подготовке и проведению выборов избирательными комиссиями, так и финансирование избирательных кампаний кандидатов, избирательных объединений и блоков<sup>1</sup>.

Федеральный закон “Об основных гарантиях...” устанавливает только сроки представления кандидатами двух финансовых отчетов (п. 9 ст. 59). Первый финансовый отчет должен быть представлен не позднее чем за 10 дней до дня голосования, а итоговый – не позднее чем через 30 дней после опубликования результатов выборов.

В других избирательных законах содержится значительно большее число сроков, связанных с финансированием:

сроки перечисления средств избирательным комиссиям на проведение выборов и сроки представления ими финансовых отчетов вышестоящим избирательным комиссиям (ст. 57 и 64 Федерального закона “О выборах Президента Российской Федерации”);

срок открытия кандидатом специального избирательного счета – до дня представления в ЦИК России документов для регистрации (п. 1 ст. 60 Федерального закона “О выборах Президента Российской Федерации”);

срок представления кандидатами промежуточного (второго) финансового отчета – не ранее чем за 12 и не позднее чем за 10 дней до дня голосования (подп. 2 п. 2 ст. 62 Федерального закона “О выборах Президента Российской Федерации”);

срок представления в СМИ копий финансовых отчетов кандидатов – в течение 5 дней со дня получения отчетов (п. 5 ст. 62 Федерального закона “О выборах Президента Российской Федерации”).

*Голосование и определение результатов выборов.* Эта стадия избирательного процесса, ввиду ее квалифицирующего значения

---

<sup>1</sup> Колюшин Е.И. Финансирование выборов: право и практика. М.: РЦИОИТ, 2002. С. 6.

для избирательной кампании в целом, является наиболее формализованной в части определения сроков совершения отдельных избирательных действий.

Первая группа сроков связана с изготовлением и распространением избирательных бюллетеней:

срок утверждения формы и текста бюллетеня на русском языке – не позднее чем за 25 дней до дня голосования (п. 4 ст. 63 Федерального закона “Об основных гарантиях...”);

срок изготовления избирательных бюллетеней – не позднее чем за 22 дня до дня голосования (п. 9 ст. 67 Федерального закона “О выборах Президента Российской Федерации”);

срок получения избирательных бюллетеней территориальными и участковыми избирательными комиссиями – не позднее чем за 20 дней до дня голосования (п. 14 ст. 63 Федерального закона “Об основных гарантиях...”).

Вторая группа сроков связана с открепительными удостоверениями:

срок утверждения формы открепительного удостоверения и порядка их изготовления – не позднее чем за 60 дней до дня голосования (п. 1 ст. 68 Федерального закона “О выборах Президента Российской Федерации”);

сроки получения избирателями открепительных удостоверений в территориальных избирательных комиссиях – за 45–25 дней до дня голосования; и в участковых избирательных комиссиях – за 24 и менее дней до дня голосования (п. 2 ст. 68 Федерального закона “О выборах Президента Российской Федерации”).

Третья группа сроков связана с проведением голосования:

срок оповещения избирателей о времени и месте голосования – не позднее чем за 20 дней до дня голосования (п. 2 ст. 64 Федерального закона “Об основных гарантиях...”);

срок проведения досрочного голосования – не ранее чем за 20 дней до дня голосования (п. 10 ст. 65 Федерального закона “Об основных гарантиях...”);

срок проведения голосования – с 8 до 20 часов по местному времени (п. 1 ст. 69 Федерального закона “О выборах Президента Российской Федерации”).

Четвертая группа сроков связана с подсчетом голосов, установлением итогов голосования и определением результатов выборов:

срок подсчета голосов на избирательном участке – по истечении времени голосования (ст. 73 Федерального закона “О выборах Президента Российской Федерации”);

срок установления итогов голосования на территории субъекта Российской Федерации – не позднее чем на пятый день со дня голосования (п. 1 ст. 75 Федерального закона “О выборах Президента Российской Федерации”);

срок определения результатов выборов – не позднее чем через 10 дней после дня голосования (п. 1 ст. 76 Федерального закона “О выборах Президента Российской Федерации”);

срок официального опубликования в средствах массовой информации результатов выборов – не позднее чем через 1 месяц со дня голосования (п. 3 ст. 72 Федерального закона “Об основных гарантиях...”);

срок официального опубликования данных всех протоколов – в течение 3 месяцев со дня голосования на выборах федерального уровня (п. 4 ст. 72 Федерального закона “Об основных гарантиях...”).

Выполненные с нарушением требований закона по срокам избирательные действия и процедуры не имеют юридической силы.

Формально избирательная кампания начинается с момента официального опубликования решения о назначении выборов.

#### **6.4. Назначение выборов**

В международных документах не установлены конкретные сроки периодического проведения выборов, но их периодичность нужно определять исходя из того, что власть правительства должна постоянно отражать волю народа, которая лежит в основе законности деятельности правительства. Кроме того, периодичность должна устанавливаться законом. Именно это требование зафиксировано в пункте 7.1 Документа Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ. Следует также иметь в виду, что назначение выборов должно проводиться в сроки, позволяющие кандидатам, политическим партиям, другим участникам избирательного процесса развернуть полноценную предвыборную кампанию.

Таким образом, нарушение периодичности выборов, перенесение запланированных законом выборов представляет собой нарушение международных избирательных стандартов.

Организационно-правовым выражением принципа обязательности проведения выборов органов и депутатов являются порядок и сроки назначения выборов, закрепленные в Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законах, федеральных законах, конституциях, уставах, законах субъектов Российской Федерации, уставах муниципальных образований. Выборы назначаются уполномоченными на то органами или должностными лицами в соответствии со сроками, установленными в указанных нормативных правовых актах, и проводятся избирательными комиссиями.

Так, порядок и срок назначения выборов Президента Российской Федерации определены в части 4 статьи 81 Конституции Российской Федерации, а также Федеральным законом “О выборах Президента Российской Федерации”, выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации – в статьях 84 и 96 Конституции Российской Федерации и Федеральным законом “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”, выборов депутатов, в том числе в порядке ротации, и выборных должностных лиц органов государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с конституционным разграничением полномочий и предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации – в конституциях, уставах и соответствующих законах субъектов Российской Федерации, выборов депутатов и выборных должностных лиц органов местного самоуправления – в конституциях, уставах, законах субъектов Российской Федерации, уставах муниципальных образований.

В Федеральном законе “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” особо закреплено, что порядок проведения муниципальных выборов определяется законами субъектов Российской Федерации, при этом федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации гарантируют проведение муниципальных выборов.

Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” определяет общий и особый порядок назначения выборов. Этот порядок уточняется в нормативных правовых актах о конкретных выборах, в них закрепляется перечень уполномочен-

ных органов и должностных лиц, на которые возложена конституционно-правовая обязанность назначения и проведения выборов. При этом Федеральный закон обеспечивает обязательность проведения выборов посредством определения расширенного круга органов, уполномоченных принимать решения о назначении выборов и обеспечивать обязательность проведения выборов, включая суды общей юрисдикции.

Механизм назначения выборов предусматривает, что в случаях, указанных в нормативных правовых актах, уполномоченный на то орган (законодательный (представительный) орган государственной власти, представительный орган местного самоуправления) или должностное лицо (глава исполнительного органа государственной власти (Президент Российской Федерации) назначает выборы, а проводят их соответствующие избирательные комиссии. Если уполномоченный на то орган или должностное лицо не назначает выборы, выборы проводят соответствующие избирательные комиссии в срок, указанный в соответствующем нормативном правовом акте, либо, в случаях, предусмотренных федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, выборы назначает соответствующий суд общей юрисдикции, а проводят их избирательные комиссии (в случаях, предусмотренных законодательством, – временные избирательные комиссии).

Особенность регулирования Федеральным законом порядка и сроков назначения выборов с учетом характера выборов (очередные, досрочные, повторные или дополнительные) проявляется в том, что срок их назначения и уполномоченный на то орган (должностное лицо) должны устанавливаться в Конституции Российской Федерации, в федеральных конституционных законах, федеральных законах, конституциях, уставах, законах субъектов Российской Федерации, уставах муниципальных образований.

Очередные выборы депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти и высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, депутатов представительных органов местного самоуправления, глав и иных выборных должностных лиц местного самоуправления назначаются в соответствии со сроками их полномочий, установленными конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований.

Исчисление срока, на который были избраны депутаты, высшие должностные лица субъектов Российской Федерации, главы и иные выборные должностные лица местного самоуправления, начинается со дня их избрания. Днем избрания депутатов является день голосования, в результате которого вышеназванные органы были избраны в правомочном составе.

Выборы назначаются:

- депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти и высших должностных лиц субъектов Российской Федерации – законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации;
- депутатов представительных органов местного самоуправления, глав и иных выборных должностных лиц местного самоуправления – представительным органом местного самоуправления соответствующего муниципального образования.

В случае досрочного прекращения полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти или высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, представительного органа местного самоуправления, главы и иного выборного должностного лица местного самоуправления, а также в случае досрочного выбытия более одной трети депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, более одной трети депутатов представительного органа местного самоуправления (когда дополнительные выборы депутатов не могут быть проведены) их досрочные выборы назначают органы, уполномоченные на назначение очередных выборов, не позднее 14 дней со дня появления указанных оснований.

Необходимо отметить, что досрочные выборы проводятся в связи с досрочным прекращением выборным органом или выборным должностным лицом исполнения своих полномочий в случаях, перечисленных в Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законах, федеральных законах, конституциях, уставах, законах субъектов Российской Федерации, уставах муниципальных образований. Так, в соответствии с частью 2 статьи 92 Конституции Российской Федерации Президент Российской Федерации прекращает исполнение полномочий досрочно в случае его отставки, стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномо-

чия или отрешения от должности. Это означает, что при проведении досрочных выборов лицо, которое являлось Президентом Российской Федерации и прекратило в указанных случаях исполнение полномочий досрочно, не может в силу причин, послуживших основанием для назначения досрочных выборов, принимать участие в назначенных досрочных выборах. Аналогичное конституционное последствие должно применяться к выборным должностным лицам, в отношении которых назначены досрочные выборы в связи с наступлением обстоятельств, послуживших основанием для прекращения исполнения ими своих полномочий досрочно.

В случае признания выборов несостоявшимися или недействительными, избрания в многомандатном избирательном округе числа депутатов меньшего, чем число распределяемых в данном избирательном округе мандатов, отказа избранного кандидата по одномандатному избирательному округу или по многомандатному избирательному округу сложить с себя полномочия, несовместимые со статусом депутата, выборного должностного лица в течение семи дней со дня официального опубликования общих результатов выборов, организующая выборы избирательная комиссия назначает повторные выборы. Указанное решение официально публикуется не позднее 3 дней со дня его принятия.

Повторные выборы депутатов в случае если законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, представительный орган местного самоуправления остались в неправомочном составе, проводятся не позднее чем через четыре месяца со дня признания выборов несостоявшимися, недействительными. В иных случаях повторные выборы проводятся не позднее чем через один год со дня признания выборов несостоявшимися, недействительными. При повторных выборах сроки избирательных действий по решению соответствующей избирательной комиссии могут быть сокращены на одну треть.

При назначении повторных выборов организующая выборы избирательная комиссия обязана распорядиться либо о продлении срока полномочий участковых избирательных комиссий, либо о формировании участковых избирательных комиссий в новом составе.

В случае досрочного прекращения полномочий депутата законодательного (представительного) органа государственной влас-

ти субъекта Российской Федерации, депутата представительного органа местного самоуправления, избранного в одномандатном избирательном округе, досрочного прекращения полномочий депутата, избранного в многомандатном избирательном округе, при условии, что в данном многомандатном избирательном округе размещено менее двух третей депутатских мандатов, в названных одномандатном, многомандатном избирательных округах решением соответствующей избирательной комиссии назначаются дополнительные выборы. Указанное решение принимается не позднее 100 дней до дня голосования и официально публикуется не позднее пяти дней со дня его принятия.

Голосование на дополнительных выборах должно проводиться не позднее чем через один год со дня досрочного прекращения полномочий депутата. Повторные и (или) дополнительные выборы не назначаются и не проводятся, если в результате этих выборов депутат не может быть избран на срок более одного года.

Если уполномоченный на то орган не назначит выборы в установленные сроки, а также при отсутствии уполномоченного на то органа, выборы назначаются и проводятся избирательной комиссией соответственно уровню выборов:

1) в первое или второе воскресенье месяца, следующего за месяцем, в котором истекают полномочия органа или депутатов. При этом решение избирательной комиссии о проведении выборов публикуется не позднее чем через семь дней со дня истечения установленного срока официального опубликования решения о назначении выборов;

2) не позднее чем через 120 дней со дня досрочного прекращения полномочий органа или досрочного прекращения полномочий депутатов, влекущего за собой неправомочность органа. При этом решение избирательной комиссии о назначении выборов публикуется не позднее чем через семь дней со дня истечения установленного срока официального опубликования решения о назначении выборов.

Если уполномоченный на то орган либо соответствующая избирательная комиссия не назначит в установленный срок выборы депутатов или выборного должностного, или если соответствующая избирательная комиссия отсутствует и не может быть сформирована в порядке, предусмотренном соответствующим законом, в соответствии с Федеральным законом "Об основных гаран-

тиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” выборы по заявлениям избирателей, избирательных объединений, избирательных блоков, органов государственной власти, органов местного самоуправления, прокуратура назначаются соответствующим судом общей юрисдикции.

Назначаемые судом выборы организует и проводит временная избирательная комиссия, которая формируется для подготовки и проведения данных выборов Центральной избирательной комиссией Российской Федерации или избирательной комиссией субъекта Российской Федерации (соответственно уровню выборов) в количестве не более 15 человек с соблюдением требований, установленных Федеральным законом “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, в течение семи дней со дня вступления судебного решения в силу.

Голосование на выборах в федеральные органы государственной власти должно быть проведено не позднее чем через 110 дней и не ранее чем через 80 дней со дня принятия решения о назначении выборов. Голосование на выборах в органы государственной власти субъекта Российской Федерации должно быть проведено не позднее чем через 100 дней и не ранее чем через 80 дней со дня принятия решения о назначении выборов. Голосование на выборах в органы местного самоуправления должно быть проведено не позднее чем через 80 дней и не ранее чем через 70 дней со дня принятия решения о назначении выборов. Указанное решение подлежит официальному опубликованию в средствах массовой информации не позднее чем через пять дней со дня его принятия.

Голосование на выборах может быть назначено только на воскресенье. Не допускается назначение голосования на предпраздничный и нерабочий праздничный дни, на день, следующий за нерабочим праздничным днем, а также на воскресенье, которое в установленном порядке объявлено рабочим днем.

Назначение любых выборов как стадия избирательного процесса, включает несколько этапов, содержание которых направлено на обеспечение гарантий принятия такого решения в установленные сроки. К числу таких этапов могут быть отнесены:

- подготовка проекта решения о назначении соответствующих выборов, его предварительное обсуждение в соответствующем представительном органе с участием органов государствен-

ной власти или органов местного самоуправления и выборных должностных лиц. В ходе данного этапа определяется возможная дата проведения голосования на тех или иных выборах на основе рассмотренных выше положений избирательного законодательства;

- рассмотрение и принятие решения о назначении выборов на заседании соответствующего представительного органа. Принятие указанного решения должно осуществляться в порядке, закрепленном Регламентом работы представительного органа;
- официальное опубликование решения о назначении выборов в соответствующих периодических печатных изданиях. На практике такие решения публикуются в тех периодических печатных изданиях, которые учреждены для опубликования нормативных правовых актов соответствующих органов государственной власти или органов местного самоуправления.

### **6.5. Выдвижение и регистрация кандидатов**

Выдвижение кандидата – самовыдвижение кандидата, инициатива избирательного объединения, избирательного блока в определении кандидата в выборный орган, на выборную государственную или муниципальную должность. Из данного понятия следует, что выдвижение кандидата проводится по инициативе то ли самого гражданина (в случае самовыдвижения), то ли по инициативе избирательного объединения, избирательного блока.

Граждане Российской Федерации, обладающие пассивным избирательным правом, могут быть выдвинуты кандидатами непосредственно либо в составе списка кандидатов в соответствии с Федеральным законом “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, иным законом.

Непосредственное выдвижение кандидатов может быть осуществлено путем самовыдвижения, выдвижения избирательным объединением, избирательным блоком. Выдвижение же кандидатов в составе списка кандидатов может быть осуществлено только избирательным объединением, избирательным блоком.

Федеральным законом “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” установлены ряд ограничений возможности выдвижения:

- так, согласно этому закону гражданин Российской Федерации, замещавший должность Президента Российской Федерации и досрочно прекративший исполнение полномочий Президента Российской Федерации в случае отставки, стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия или отрешения от должности, не может быть выдвинут кандидатом на выборах, назначенных в связи с указанными обстоятельствами;

- для граждан Российской Федерации, замещавших должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и ушедших с указанной должности в отставку по собственному желанию или в связи с выражением ему недоверия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации либо отрешенных от указанной должности Президентом Российской Федерации, а также для граждан Российской Федерации, замещавших должность главы муниципального образования и досрочно прекративших исполнение полномочий главы муниципального образования по собственному желанию или в связи с выражением ему недоверия населением в порядке, предусмотренном уставом муниципального образования, либо отрешенных от указанной должности Президентом Российской Федерации, высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации);

- при проведении повторных и дополнительных выборов для замещения вакантного депутатского мандата в действующем законодательном (представительном) органе государственной власти, представительном органе местного самоуправления не может быть выдвинуто кандидатом лицо, являющееся депутатом (членом) этого органа;

- не может быть выдвинут кандидатом гражданин Российской Федерации, не обладающий пассивным избирательным правом на соответствующих выборах;

- кандидат не может быть выдвинут на одних и тех же выборах по нескольким избирательным округам. Данное правило не применяется при выдвижении кандидата одним и тем же изби-

рательным объединением, избирательным блоком одновременно на одних и тех же выборах по одномандатному (или многомандатному) избирательному округу и в составе списка кандидатов;

- кандидат не может дать согласие на выдвижение на одних и тех же выборах более чем одному инициатору выдвижения.

Федеральным законом установлены обязательные условия выдвижения кандидатов, к числу которых относятся:

1. О выдвижении кандидата, списка кандидатов в соответствующую избирательную комиссию представляется письменное уведомление. Форма письменного уведомления и порядок его представления устанавливаются законом.

2. Кандидат считается выдвинутым, приобретает права и обязанности кандидата после поступления в соответствующую избирательную комиссию уведомления и заявления в письменной форме выдвинутого лица о согласии баллотироваться по соответствующему избирательному округу. Очевидно, что решение о выдвижении того или иного лица кандидатом не может быть принято в отсутствие заявления конкретного лица о согласии быть выдвинутым конкретным субъектом выдвижения.

В этом заявлении указываются сведения биографического характера (фамилия, имя, отчество, дата и место рождения, образование, основное место работы или службы, занимаемая должность (в случае отсутствия основного места работы или службы – род занятий), адрес места жительства, вид, серия и номер документа, удостоверяющего личность, наименование или код органа, выдавшего данный документ, и дата его выдачи, сведения о судимостях кандидата, гражданство, в том числе гражданство иностранного государства с указанием даты и оснований его приобретения) и дается обязательство в случае избрания прекратить деятельность, несовместимую со статусом депутата или с замещением иной выборной должности.

Кандидат вправе заявить о своей принадлежности не более чем к одному общественному объединению, зарегистрированному в установленном законом порядке, и о своем статусе в этом общественном объединении при условии представления вместе с уведомлением документа, подтверждающего указанные сведения и заверенного постоянно действующим руководящим органом общественного объединения.

3. Вместе с уведомлением в соответствующую избирательную комиссию должны быть представлены сведения о размере и об источниках доходов кандидата и об имуществе, принадлежащем кандидату (каждому кандидату из списка кандидатов) на праве собственности (в том числе совместной собственности), о вкладах в банках, ценных бумагах.

Сведения о размере и об источниках доходов представляются в виде копии налоговой декларации гражданина, являющегося кандидатом, за год, предшествующий году назначения выборов (с отметкой налоговых органов). Если в соответствии с законодательством Российской Федерации гражданин, являющийся кандидатом, не обязан представлять налоговую декларацию, представляется справка (представляются справки) о величине его доходов (включая пенсии, пособия, иные выплаты) за год, предшествующий году назначения выборов, от юридических и (или) физических лиц, являющихся налоговыми агентами в соответствии с федеральным законом, организаций, осуществляющих соответствующие выплаты.

Сведения об имуществе, принадлежащем кандидату на праве собственности, а также иные сведения, представляются по форме в соответствии с приложением к Федеральному закону. Причем Федеральным законом установлено, что содержание данного приложения может быть дополнено. Законодателю субъекта Российской Федерации не дано право дополнять или каким-либо иным образом изменять содержание этого приложения.

Если кандидат в течение года, предшествующего году назначения выборов, не получал доходов и (или) не имеет имущества, принадлежащего ему на праве собственности, сведения о которых должны представляться, сведения об этом указываются в заявлении кандидата о согласии баллотироваться по соответствующему избирательному округу. Федеральным законом может быть предусмотрена необходимость представления наряду с указанными сведениями таких же сведений о супруге кандидата.

4. При выборах депутатов представительных органов местного самоуправления, при которых избирательные округа образуются в соответствии со средней нормой представительства избирателей, не превышающей пяти тысяч избирателей, кандидаты не обязаны представлять в соответствующую избирательную комиссию сведения о доходах и имуществе, если иное не предусмотрено законом субъекта Российской Федерации.

5. Документы о выдвижении кандидат (кроме кандидата, выдвинутого в списке кандидатов) обязан представить лично. Документы могут быть представлены по просьбе кандидата иными лицами в случаях, если кандидат болен, содержится в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых (при этом подлинность подписи кандидата на заявлении в письменной форме должна быть удостоверена нотариально либо администрацией стационарного лечебно-профилактического учреждения, в котором кандидат находится на излечении, администрацией учреждения, в котором содержатся под стражей подозреваемые и обвиняемые), иных случаях, установленных федеральным законом.

6. Избирательная комиссия обязана обратиться в соответствующие органы с представлением о проверке достоверности сведений, представляемых кандидатом или в отношении каждого кандидата из списка кандидатов. Соответствующие органы обязаны по представлению избирательной комиссии проверить достоверность указанных сведений и в десятидневный срок сообщить о результатах проверки избирательной комиссии.

7. Избирательная комиссия доводит до сведения избирателей сведения о кандидатах, представленные при их выдвижении, в объеме, установленном организующей выборы избирательной комиссией.

8. Избирательная комиссия направляет в средства массовой информации сведения о выявленных фактах недостоверности представленных кандидатами сведений.

9. 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. Например, на выборах депутатов Государственной Думы выдвижение кандидатов начинается со дня официального опубликования решения о назначении выборов, что должно произойти не позднее 85 дней до дня голосования, и продолжается до последнего дня представления до-

кументов для регистрации, что должно произойти не позднее чем за 45 дней до дня голосования.

Выдвижение кандидата включает в себя не только инициативу, но и совокупность последовательно выполняемых действий: выступление с инициативой об определении лица, выдвигаемого кандидатом; уведомление соответствующей избирательной комиссии об указанной инициативе; согласие кандидата баллотироваться; сбор подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидата либо внесение избирательного залога.

Осуществить самовыдвижение кандидата согласно закону о соответствующих выборах вправе гражданин Российской Федерации по достижении возраста, установленного Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, конституциями, уставами, законами субъектов Российской Федерации, независимо от места жительства, продолжительности и срока проживания на определенной территории Российской Федерации. В соответствии с указанными актами возраст кандидата на разных выборах может быть различным.

В соответствии с Федеральным законом о выборах поддержка самовыдвижения кандидата может быть осуществлена путем обязательного создания группы избирателей с определенным числом участников. Например, на выборах Президента Российской Федерации самовыдвижение кандидата должно быть поддержано подписями не менее 500 избирателей.

Выдвижение кандидата (списка кандидатов) от избирательного объединения, избирательного блока осуществляется тайным голосованием на соответствующем съезде (конференции, собрании). Избирательное объединение, избирательный блок вправе выдвигать в одномандатном (многомандатном) избирательном округе не более одного (не более числа мандатов) кандидата (кандидатов), а также не более одного списка кандидатов при выборах депутатов по единому избирательному округу. При этом общее число кандидатов, выдвигаемых избирательным объединением, избирательным блоком, не может превышать число, установленное соответствующим законом о выборах.

Политическая партия, избирательный блок вправе выдвигать в составе списка кандидатов лиц, не являющихся членами данной политической партии, политических партий и иных общерос-

сийских общественных объединений, входящих в избирательный блок.

Состав списка кандидатов и порядок размещения в нем кандидатов определяются политической партией, избирательным блоком. Политическая партия, избирательный блок, определяя порядок размещения кандидатов в федеральном списке кандидатов на выборах депутатов Государственной Думы, разбивают его полностью или частично на региональные группы кандидатов, соответствующие субъектам Российской Федерации или группам субъектов Российской Федерации. После представления списка кандидатов в соответствующую избирательную комиссию его состав и порядок размещения в нем кандидатов не могут быть изменены, за исключением изменений, вызываемых выбытием (отзывом) кандидатов.

Список кандидатов, выдвинутых по одномандатным (многомандатным) избирательным округам, должен содержать наименование и номер избирательного округа, в котором будет баллотироваться каждый кандидат.

Перечень и порядок представления документов о выдвижении кандидатов, списков кандидатов избирательными объединениями, избирательными блоками регулируются соответствующим законом о выборах. Так, федеральным законом, регулирующим подготовку и проведение выборов депутатов Государственной Думы, установлено, что для выдвижения кандидатов в соответствующие избирательные комиссии представляются:

а) от политической партии:

федеральный список кандидатов и список кандидатов, выдвинутых политической партией, избирательным блоком по одномандатным избирательным округам, представляются уполномоченным представителем политической партии, избирательного блока в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации не позднее чем через 20 дней после официального опубликования решения о назначении выборов. В этих списках указываются сведения о каждом кандидате, в том числе сведения о судимости и об иностранном гражданстве кандидатов, а также по желанию кандидата его принадлежность не более чем к одному зарегистрированному не позднее чем за один год до дня голосования общественному объединению и статус в нем;

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

решение (решения) съезда политической партии о выдвижении списка (списков) кандидатов;

список уполномоченных представителей политической партии с указанием сведений о них;

оформленные в установленном порядке доверенности уполномоченных представителей политической партии по финансовым вопросам;

копии сводных финансовых отчетов политической партии за четыре отчетных года, предшествующие году проведения выборов, с отметкой о принятии их налоговым органом;

б) от избирательного блока:

протоколы съездов (конференций) политических партий, иных общероссийских общественных объединений, вошедших в избирательный блок, с решениями о выдвижении кандидатур, намеченных к выдвижению кандидатами от избирательного блока;

решение (решения) съезда (конференции) представителей политических партий, иных общероссийских общественных объединений, вошедших в избирательный блок, о выдвижении списка (списков) кандидатов избирательным блоком;

список уполномоченных представителей избирательного блока с указанием сведений о них;

оформленные в установленном порядке доверенности уполномоченных представителей избирательного блока по финансовым вопросам;

копии сводных финансовых отчетов каждой политической партии, входящей в избирательный блок, за четыре отчетных года, предшествующие году проведения выборов, с отметкой о принятии его налоговым органом.

Уполномоченный представитель политической партии, избирательного блока одновременно с указанными документами представляет в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации:

в отношении каждого из кандидатов – заявление кандидата о согласии баллотироваться по соответствующему избирательному округу с обязательством в случае избрания прекратить деятельность, несовместимую со статусом депутата;

в отношении кандидатов, включенных в федеральный список кандидатов, – сведения о размере и источниках доходов кандидата, об имуществе, принадлежащем кандидату на праве собственности (в том числе совместной собственности), о вкладах в банках, ценных бумагах.

Соответствующая избирательная комиссия рассматривает в трехдневный срок представленные документы и выдает уполномоченному представителю избирательного объединения, избирательного блока заверенные копии списка кандидатов. В случае выявления нарушений, допущенных в ходе выдвижения кандидата (списка кандидатов) избирательным объединением, избирательным блоком, избирательная комиссия в этот же срок выносит мотивированное решение об отказе в выдаче заверенной копии списка кандидатов. Отказ в приеме документов и выдаче копий списков кандидатов может быть обжалован в судебном порядке.

Кандидат, выдвинутый политической партией, избирательным блоком по одномандатному избирательному округу, обязан представить в соответствующую окружную избирательную комиссию:

заверенную Центральной избирательной комиссией Российской Федерации копию списка кандидатов, выдвинутых по одномандатным избирательным округам;

свое заявление о согласии баллотироваться по одномандатному избирательному округу с обязательством в случае избрания прекратить деятельность, несовместимую со статусом депутата Государственной Думы, и с иными сведениями о себе. Представление данных документов считается уведомлением о выдвижении кандидата в одномандатном избирательном округе;

сведения о размере и источниках своих доходов и об имуществе, принадлежащем ему на праве собственности (в том числе совместной собственности), о вкладах в банках, ценных бумагах.

Следующий этап выдвижения кандидатов – его поддержка, которая может быть осуществлена сбором определенного законом числа подписей избирателей либо внесением избирательного залога, размер которого не может быть менее 15 процентов от размера соответствующего избирательного фонда.

Сроки данного этапа, порядок и правила проведения конкретных мероприятий – все это определяется соответствующим законом о выборах на основе положений Федерального закона “Об ос-

новых гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”.

В поддержку выдвижения кандидатов (списка кандидатов) собираются подписи избирателей в количестве, определенном соответствующим законом. Так, на выборах органов государственной власти и органов местного самоуправления в Свердловской области это число составляет 0,75 процента подписей от числа зарегистрированных избирателей соответствующего избирательного округа.

Избирательное объединение, избирательный блок вправе начать сбор подписей со дня, следующего за днем заверения соответствующей избирательной комиссией копии списка кандидатов. Сбор подписей избирателей в поддержку кандидата, выдвинутого в порядке самовыдвижения, начинается со дня, следующего за днем получения избирательной комиссией уведомления о выдвижении кандидата. Подписные листы изготавливаются кандидатами, избирательными объединениями, избирательными блоками самостоятельно по установленной форме.

Подписи могут собираться только среди избирателей, обладающих активным избирательным правом в том избирательном округе, в котором кандидат дает согласие на выдвижение. Участие органов государственной власти, органов местного самоуправления, органов управления организаций всех форм собственности, учреждений, членов избирательных комиссий с правом решающего голоса в проведении сбора подписей, равно как и принуждение избирателей в процессе сбора подписей и их вознаграждение за внесение подписи не допускаются. Сбор подписей на рабочих местах, в процессе и в местах выдачи заработной платы, пенсий, пособий, иных социальных выплат запрещается.

Право сбора подписей избирателей принадлежит дееспособному гражданину Российской Федерации, достигшему к моменту сбора подписей возраста 18 лет. Кандидат, избирательное объединение, избирательный блок в соответствии с Федеральным законом “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” могут заключать с лицом, собирающим подписи избирателей, договор о сборе подписей. Оплата данной работы осуществляется только через избирательный фонд кандидата, избирательного объединения, избирательного блока.

Избиратель вправе ставить подпись в поддержку кандидатов (списков кандидатов) от различных избирательных объединений, избирательных блоков, но только один раз в поддержку одного и того же кандидата (списка кандидатов).

После окончания сбора подписей кандидат, уполномоченные представители избирательного объединения, избирательного блока подсчитывают число собранных подписей избирателей по каждому муниципальному образованию (населенному пункту), где проводился их сбор, а также общее число подписей избирателей и составляют итоговый протокол по установленной форме.

По решению кандидата, избирательного объединения, избирательного блока сбор подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидата, списка кандидатов не проводится. Факт сбора, представления кандидатом, избирательным объединением, избирательным блоком подписей избирателей в поддержку выдвижения данного кандидата, списка кандидатов не является основанием для отказа в регистрации на основании внесения избирательного залога, равно как и внесение избирательного залога не является основанием для отказа в регистрации на основании собранных подписей избирателей. Избирательный залог вносится из средств избирательного фонда. Размер избирательного залога составляет 15 процентов от устанавливаемого законом предельного размера расходования средств избирательного фонда соответственно кандидата, избирательного объединения, избирательного блока.

Порядок открытия и ведения специального счета для принятия и хранения избирательного залога соответствующей избирательной комиссией устанавливается законом.

Порядок работы по приему и проверке документов, представляемых на регистрацию кандидатов (списков кандидатов), устанавливается соответствующим законом о выборах.

Избирательная комиссия при приеме подписных листов заверяет каждый подписной лист печатью избирательной комиссии, определяет общее число подписей, содержащихся в подписных листах, проверяет наличие других документов и выдает уполномоченным представителям или кандидатам подтверждение в письменной форме о приеме документов.

Избирательная комиссия в течение 10 дней со дня приема документов обязана проверить соответствие выдвижения кандидата

(списка кандидатов) требованиям закона, в том числе достоверность сведений об избирателях и подписей избирателей в поддержку кандидата (списка кандидатов), и вправе обратиться с представлением о проверке достоверности данных, содержащихся в представленных документах, в соответствующие органы, которые обязаны в течение 10 дней сообщить избирательной комиссии о результатах проверки.

Избирательная комиссия проверяет все представленные подписи либо не менее 20 процентов от количества представленных подписей, отобранных посредством случайной выборки (жеребья). Процедура проведения случайной выборки определяется соответствующей избирательной комиссией. При проведении жеребьевки и при проверке подписных листов вправе присутствовать кандидаты или уполномоченные ими представители, уполномоченные представители избирательных объединений, избирательных блоков, выдвинувшие кандидатов (списки кандидатов). О времени проведения каждой жеребьевки и проверки подписных листов соответствующая избирательная комиссия обязана сообщить указанным лицам заблаговременно.

Соответствующая избирательная комиссия для проведения проверки достоверности подписей и соответствующих им данных, содержащихся в подписных листах, может своим решением создавать рабочие группы из числа членов избирательной комиссии, работников аппарата избирательной комиссии, привлеченных специалистов. К такой проверке могут привлекаться члены нижестоящих избирательных комиссий. В соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» к указанной проверке могут привлекаться эксперты из числа специалистов органов внутренних дел, юстиции, военных комиссариатов, а также специализированных учреждений и организаций, осуществляющих учет населения Российской Федерации. Их заключения могут служить основанием для признания недостоверными данных, содержащихся в подписных листах. Для установления достоверности данных, содержащихся в подписных листах, избирательные комиссии вправе использовать Государственную систему регистрации (учета) избирателей.

При наличии сомнений в достоверности подписей избирателей или сведений, содержащихся в представленных документах,

не разрешенных в течение установленного срока, избирательная комиссия принимает решение о регистрации кандидата либо об отказе в регистрации по имеющимся результатам проверки.

В случае если при проверке подписных листов обнаруживается несколько подписей одного и того же избирателя в поддержку выдвижения одного и того же кандидата (списка кандидатов), достоверной считается только одна подпись.

Проверке и учету не подлежат подписи, находящиеся в подписных листах, но исключенные (вычеркнутые) инициаторами выдвижения кандидата (списка кандидатов), если это ими специально отмечено в подписном листе или в итоговом протоколе до представления подписей в избирательную комиссию.

Подписи, собранные с участием органов государственной власти, органов местного самоуправления, органов управления организаций всех форм собственности, учреждений, членов избирательных комиссий с правом решающего голоса, либо с принуждением избирателей в процессе сбора представленных подписей, либо с вознаграждением избирателей за внесение представленных подписей, либо на рабочих местах, либо в процессе и в местах выдачи заработной платы, пенсий, пособий, иных социальных выплат, признаются недействительными.

Не могут служить основанием для признания подписи избирателя недействительной имеющиеся в данных о нем сокращения, не препятствующие однозначному восприятию указанных данных. Установление достоверности подписи избирателя методом опроса запрещается.

По окончании проверки подписных листов об итогах проверки по каждому кандидату (списку кандидатов) составляется протокол, который подписывается руководителем рабочей группы – членом соответствующей избирательной комиссии с правом решающего голоса и представляется избирательной комиссии для принятия решения. Копия протокола передается кандидату, уполномоченному представителю избирательного объединения, избирательного блока не менее чем за двое суток до заседания избирательной комиссии, на котором должен рассматриваться вопрос регистрации кандидата (списка кандидатов).

В случае обнаружения недостаточного количества достоверных подписей избирателей или превышения предельной величины доли недостоверных и недействительных подписей избирате-

лей среди подписей, подвергшихся проверке, кандидату, уполномоченному представителю избирательного объединения, избирательного блока не менее чем за двое суток до заседания избирательной комиссии, на котором будет рассматриваться вопрос регистрации кандидата (списка кандидатов) должны быть представлены: копии протокола об итогах проверки подписных листов, копии ведомостей проверки подписных листов с указанием оснований (причин) признания подписей избирателей недостоверными или недействительными, копии официальных документов, на основании которых соответствующие подписи были признаны недостоверными или недействительными.

Избирательная комиссия не позднее чем через 10 дней после приема документов для регистрации кандидата (списка кандидатов) обязана принять решение о регистрации кандидата (списка кандидатов) либо об отказе в регистрации.

В соответствии с Федеральным законом "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" регистрация кандидатов, списков кандидатов, выдвинутых политическими партиями, избирательными блоками, осуществляется без сбора подписей избирателей и внесения избирательного залога при условии, что по результатам ближайших предыдущих выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации федеральные списки кандидатов, выдвинутые этими политическими партиями, избирательными блоками, были допущены к распределению депутатских мандатов. Основанием для регистрации кандидата в этом случае является решение о выдвижении, принятое политической партией, избирательным блоком в установленном федеральным законом порядке.

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

При регистрации кандидата, выдвинутого избирательным объединением, избирательным блоком, в решении избирательной комиссии отмечается факт его выдвижения избирательным объе-

динением, избирательным блоком. При одновременной регистрации кандидата в составе списка кандидатов и в одномандатном (многомандатном) избирательном округе в решении окружной избирательной комиссии в обязательном порядке отмечается факт регистрации кандидата и в составе списка кандидатов.

Кандидат, зарегистрированный по одномандатному (многомандатному) избирательному округу как кандидат, выдвинутый в порядке самовыдвижения, не может быть одновременно зарегистрирован как кандидат от избирательного объединения, избирательного блока. Кандидат, зарегистрированный по одномандатному (многомандатному) избирательному округу как кандидат, выдвинутый избирательным объединением, избирательным блоком, не может одновременно состоять в зарегистрированном списке кандидатов другого избирательного объединения, избирательного блока.

В случае нарушения вышеизложенных правил регистрации кандидата действительной считается регистрация кандидата, состоявшаяся ранее, а решение о регистрации, принятое позднее, отменяется соответствующей избирательной комиссией, если в течение суток зарегистрированный кандидат не подаст заявление об отказе от регистрации, состоявшейся ранее.

В случае отказа в регистрации кандидата (списка кандидатов) соответствующая комиссия обязана в течение суток с момента принятия решения об отказе в регистрации выдать кандидату либо уполномоченному представителю избирательного объединения, избирательного блока, группы избирателей, избирателю, выдвинувших кандидата, копию решения комиссии с изложением только тех оснований отказа, которые установлены Федеральным законом "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации".

## **6.6. Информационное обеспечение выборов**

Фундаментальным условием свободного волеизъявления является информированность граждан о всех составных элементах организации и участия в избирательном процессе. Для того чтобы выборы были подлинными, они должны отражать политическую волю народа. Очевидно, что не имея доступа к информации о кандидатах, партиях и процессе выборов, избиратели не могут ни сформулировать, ни выразить эту волю.

Объективные информационные программы для избирателей и политическая пропаганда являются важнейшими элементами действительных выборов. Декларация о критериях свободных и справедливых выборов предусматривает принятие государствами национальных программ гражданского образования, обучения населения избирательным правилам и процедурам.

Информационное обеспечение выборов включает в себя два элемента – информирование избирателей и предвыборную агитацию.

Юридическое определение предвыборной агитации включает деятельность, осуществляемую в период избирательной кампании и имеющую целью побудить или побуждающую избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов, список кандидатов или против него (них) либо против всех кандидатов (против всех списков кандидатов).

Информационное обеспечение выборов соответствующего уровня осуществляется государственными и муниципальными, а также негосударственными организациями телерадиовещания и редакциями государственных и муниципальных, а также негосударственных периодических печатных изданий.

В соответствии с Федеральным законом об основных гарантиях в периодических печатных изданиях, учрежденных органами законодательной (представительной), исполнительной и судебной власти, органами местного самоуправления исключительно для опубликования их официальных материалов и сообщений, нормативных и иных актов, не могут публиковаться агитационные материалы, а также материалы, освещающие деятельность кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков.

Перечень государственных и (или) муниципальных организаций телерадиовещания и государственных и (или) муниципальных периодических печатных изданий, обязанных предоставлять эфирное время, печатную площадь для проведения предвыборной агитации, публикуется избирательной комиссией, организующей выборы, по представлению соответствующих органов исполнительной власти, осуществляющих государственную политику в области средств массовой информации, органов местного самоуправления.

В соответствии с Федеральным законом об основных гарантиях граждане Российской Федерации, общественные объединения

вправе в допускаемых законом формах и законными методами проводить предвыборную агитацию.

Предвыборной агитацией признаются:

1) призывы голосовать за или против кандидата (списка кандидатов);

2) выражение предпочтения в отношении кого-либо из кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, в частности указание на то, за кого из кандидатов, за какой из списков кандидатов, за какое из избирательных объединений, за какой из избирательных блоков будет голосовать избиратель;

3) описание возможных последствий избрания или неизбрания кандидата (списка кандидатов);

4) распространение информации с явным преобладанием сведений о каких-либо кандидатах, об избирательных объединениях, избирательных блоках 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, избирательному блоку, к которым принадлежит данный кандидат, к избирательному объединению, избирательному блоку, выдвинувшим кандидата, кандидатов, список кандидатов;

7) иные действия, имеющие целью побудить или побуждающие избирателей голосовать за кандидатов, списки кандидатов или против них, против всех кандидатов, против всех списков кандидатов.

Предвыборная агитация может проводиться:

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

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

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

4) иными не запрещенными законом методами.

Кандидат, избирательное объединение, избирательный блок имеют право самостоятельно определять содержание, формы и

методы своей агитации, самостоятельно проводят ее, а также вправе в установленном законодательством порядке привлекать для ее проведения иных лиц.

Расходы на проведение предвыборной агитации осуществляются исключительно за счет средств соответствующих избирательных фондов в установленном законом порядке.

Федеральным законом установлены ряд ограничений на проведение предвыборной агитации. В частности:

агитация за кандидата, избирательное объединение, избирательный блок, оплачиваемая из средств избирательных фондов других кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, запрещается;

запрещается прямое или косвенное привлечение к предвыборной агитации лиц, которые не достигли возраста 18 лет на день голосования;

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, находящимся на государственной или муниципальной службе, в том числе военнослужащим, лицам, замещающим государственные должности категории "А" или выборные муниципальные должности, при исполнении ими своих должностных или служебных обязанностей и (или) с использованием преимуществ должностного или служебного положения;

3) воинским частям, военным учреждениям и организациям;

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

5) избирательным комиссиям, членам избирательных комиссий с правом решающего голоса;

6) иностранным гражданам, за исключением случая, предусмотренного соответствующим законом о выборах, лицам без гражданства, иностранным юридическим лицам;

7) представителям организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, при осуществлении ими профессиональной деятельности;

лицам, замещающим государственные должности категории "А" или выборные муниципальные должности, запрещается проводить предвыборную агитацию на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях, за исключением случаев, когда указанные лица зарегистрированы в качестве кандидатов в депутаты или на выборные должности;

использование изображения физического лица, положительных высказываний физического лица о кандидате, об избирательном объединении, избирательном блоке в агитационных материалах кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков возможно только с письменного согласия данного физического лица. Данное ограничение не распространяется на использование кандидатами в предвыборной агитации публично высказанных и обнародованных мнений с указанием даты (периода времени) этого обнародования и наименования средства массовой информации, в котором было осуществлено это обнародование.

Федеральный закон регулирует сроки проведения предвыборной агитации. Агитационный период начинается со дня выдвижения кандидата, списка кандидатов и создания соответствующего избирательного фонда и прекращается в ноль часов по местному времени за сутки до дня голосования.

Предвыборная агитация на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях начинается за 30 дней до дня голосования. Проведение предвыборной агитации в день голосования и в предшествующий ему день запрещается. Агитационные печатные материалы (листовки, плакаты и другие материалы), ранее вывешенные вне помещений для голосования, зданий и помещений избирательных комиссий в установленном федеральным законом порядке на расстоянии не менее 50 метров от входа в них, сохраняются в день голосования на прежних местах.

Федеральный закон устанавливает общие условия проведения предвыборной агитации на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях:

государственные и муниципальные организации телерадиовещания и редакции государственных и муниципальных периодических печатных изданий обязаны обеспечить равные условия проведения предвыборной агитации зарегистрированным кан-

дидатам, избирательным объединениям, избирательным блокам, в том числе для представления избирателям предвыборных программ в порядке, установленном указанным федеральным законом, иным законом;

эфирное время на каналах организаций телерадиовещания и печатная площадь в периодических печатных изданиях предоставляются зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, избирательным блокам за плату, а в случаях и порядке, предусмотренных законом, также бесплатно (бесплатное эфирное время, бесплатная печатная площадь);

зарегистрированные кандидаты, избирательные объединения, избирательные блоки не вправе использовать предоставленные им бесплатное эфирное время, бесплатную печатную площадь для проведения предвыборной агитации за других зарегистрированных кандидатов, за другие избирательные объединения, избирательные блоки;

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, избирательных блоков. 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, вместе с уведомлением о готовности предоставить эфирное время, печатную площадь для проведения предвыборной агитации.

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 кандида-

том, избирательным объединением, избирательным блоком до предоставления эфирного времени, печатной площади.

Специальные условия проведения предвыборной агитации на телевидении и радио, в периодических печатных изданиях устанавливаются законом о выборах в соответствии с положениями Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”.

Федеральным законом определяются и условия проведения агитации посредством массовых мероприятий:

- государственные органы и органы местного самоуправления обязаны содействовать зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, избирательным блокам в организации и проведении собраний, встреч с избирателями, публичных дебатов и дискуссий, митингов, демонстраций и шествий;

- заявления о выделении помещений для проведения встреч кандидатов, их доверенных лиц, представителей избирательных объединений, избирательных блоков с избирателями рассматриваются государственными органами, органами местного самоуправления в течение трех дней со дня их подачи. А уведомления организаторов митингов, демонстраций и шествий рассматриваются органами местного самоуправления не позднее чем в семидневный срок в соответствии с законодательством Российской Федерации;

- если 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;

- кандидаты, избирательные объединения, избирательные блоки вправе на основе договора арендовать здания и помещения, принадлежащие гражданам и организациям независимо от формы собственности, для проведения собраний, встреч с избирателями, митингов, публичных дебатов и других массовых мероприятий;

• предвыборная агитация и публичные выступления зарегистрированных кандидатов на мероприятия, 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 встреч с избирателями, находится в расположении воинской части. Такое здание, помещение выделяется для проведения агитационных мероприятий командиром воинской части по запросу соответствующей избирательной комиссии.

Законом регулируются условия выпуска и распространения печатных, аудиовизуальных и иных агитационных материалов:

• кандидаты, избирательные объединения, избирательные блоки вправе беспрепятственно распространять печатные, а равно аудиовизуальные и иные агитационные материалы в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;

• все печатные и аудиовизуальные агитационные материалы, за исключением материалов, распространяемых через организации, осуществляющие выпуск средств массовой информации, должны содержать наименование и юридический адрес 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;

• 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, избирательным блоком в избирательную комиссию, зарегистрировавшую кандидата, список кандидатов;

- запрещается изготовление агитационных материалов без предварительной оплаты из соответствующего избирательного фонда и с нарушением требований, установленных законом;

- органы местного самоуправления по предложению соответствующей избирательной комиссии обязаны выделить на территории каждого избирательного участка специальные места для размещения печатных агитационных материалов на равных условиях. Перечень таких мест доводится избирательными комиссиями, по предложениям которых выделены эти места, до сведения кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков;

- 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;

- избирательные комиссии контролируют соблюдение установленного порядка проведения предвыборной агитации.

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 избирательную комиссию о выявленных фактах и принятых мерах.

### **6.7. Финансовое обеспечение выборов**

В качестве основного механизма финансирования избирательных кампаний принят смешанный – сочетающий государственное и негосударственное финансирование.

Механизм публичного и частного финансирования представляется наиболее приемлемым в современных условиях.

Финансовое обеспечение выборов включает в себя решение вопросов обеспечения мероприятий подготовки и проведения выборов, осуществляемых избирательными комиссиями, органами государственной власти, органами местного самоуправления, и мероприятий избирательной кампании, осуществляемых кандидатами, избирательными объединениями, избирательными блоками.

Расходование средств, выделенных на подготовку и проведение выборов, обеспечение деятельности избирательных комис-

сий, эксплуатацию и развитие средств автоматизации, а также на обучение организаторов выборов и избирателей, производится соответствующими избирательными комиссиями самостоятельно на цели, определенные соответствующим законом о выборах.

За счет средств соответствующего бюджета финансируются следующие расходы избирательных комиссий:

а) на возмещение транспортных расходов (за исключением такси и заказных рейсов) кандидатам, зарегистрированным по одномандатным избирательным округам, а также кандидатам, включенным в зарегистрированные списки кандидатов (если такая гарантия предусмотрена соответствующим законом о выборах);

б) на дополнительную оплату труда (вознаграждение) членов избирательных комиссий с правом решающего голоса, работников аппаратов избирательных комиссий, выплату компенсаций членам избирательных комиссий с правом решающего голоса, освобожденным от основной работы на период подготовки и проведения выборов, а также на выплаты гражданам, привлекаемым к работе в комиссиях по гражданско-правовым договорам;

в) на изготовление печатной продукции и осуществление издательской деятельности;

г) на приобретение, доставку и установку оборудования (в том числе технологического), других материальных ценностей, необходимых для обеспечения выборов и полномочий избирательных комиссий;

д) на транспортные расходы, в том числе при проведении голосования в отдаленных и труднодоступных местностях;

е) на доставку, хранение избирательной документации, подготовку ее к передаче в архив и уничтожение;

ж) на развитие избирательной системы, в том числе внедрение новых избирательных технологий, средств автоматизации, на обучение организаторов выборов и избирателей, реализацию целевых программ;

з) на командировки и другие цели, связанные с проведением выборов, а также с обеспечением полномочий и деятельности избирательных комиссий.

Порядок открытия и ведения счетов, учета, отчетности и перечисления денежных средств, выделенных из соответствующего бюджета Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, другим избирательным комиссиям на подготовку и про-

ведение федеральных выборов, устанавливается в соответствии с Федеральным законом “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”. Плата за услуги банка по открытию счетов избирательных комиссий и проведению операций по счетам не взимается, за пользование денежными средствами, находящимися на счетах, банк не уплачивает проценты. Избирательные комиссии ведут бухгалтерский учет по использованию средств, выделенных им из федерального бюджета.

Формы отчетов избирательных комиссий о поступлении и расходовании средств, выделенных на подготовку и проведение выборов, и формы, по которым представляются сведения о поступлении и расходовании средств избирательных фондов кандидатов, политических партий, избирательных блоков, устанавливаются Центральной избирательной комиссией Российской Федерации по согласованию с Центральным банком Российской Федерации либо избирательной комиссией субъекта Российской Федерации по согласованию с Главным управлением Центрального банка Российской Федерации по соответствующему субъекту Российской Федерации.

Окружная избирательная комиссия представляет избирательной комиссии субъекта Российской Федерации отчет о поступлении и расходовании средств, выделенных данной окружной избирательной комиссии на подготовку и проведение выборов, а также сведения о поступлении и расходовании средств избирательных фондов кандидатов не позднее чем через 35 дней со дня официального опубликования данных о результатах выборов в одномандатном избирательном округе.

Избирательная комиссия субъекта Российской Федерации представляет Центральной избирательной комиссии Российской Федерации отчет о поступлении и расходовании средств федерального бюджета, выделенных данной избирательной комиссией субъекта Российской Федерации на подготовку и проведение выборов, а также сведения по каждому одномандатному избирательному округу о поступлении и расходовании средств избирательных фондов кандидатов не позднее чем через 50 дней со дня официального опубликования общих результатов выборов.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации представляет в палаты Федерального Собрания Российской Феде-

рации и передает в средства массовой информации отчет о расходовании средств федерального бюджета, а также сведения о поступлении и расходовании средств избирательных фондов кандидатов и о поступлении и расходовании средств избирательных фондов политических партий, избирательных блоков не позднее чем через три месяца со дня официального опубликования общих результатов выборов.

Отчет и сведения должны быть опубликованы Центральной избирательной комиссией Российской Федерации в ее официальном печатном органе не позднее чем через месяц со дня их представления в палаты Федерального Собрания Российской Федерации.

Для осуществления контроля за целевым расходованием денежных средств, выделенных избирательным комиссиям, за источниками поступления, правильным учетом и использованием денежных средств избирательных фондов, для проверки финансовых отчетов кандидатов, политических партий, избирательных блоков, а также для организации проверок достоверности представленных кандидатами сведений об имуществе, о доходах и об их источниках при соответствующих избирательных комиссиях создаются контрольно-ревизионные службы.

Положение о контрольно-ревизионной службе утверждается соответствующей избирательной комиссией. Организационное, правовое и материально-техническое обеспечение деятельности контрольно-ревизионной службы при избирательной комиссии осуществляется соответствующей избирательной комиссией.

Контрольно-ревизионная служба по поручению избирательной комиссии:

а) проверяет финансовые отчеты кандидатов, политических партий, избирательных блоков, нижестоящих избирательных комиссий;

б) осуществляет по поручению избирательной комиссии проверку достоверности представленных кандидатами, уполномоченными представителями политических партий, избирательных блоков сведений об имуществе, доходах и их источниках, денежных вкладах, ценных бумагах, акциях и ином участии в капитале коммерческих организаций; имуществе за пределами территории Российской Федерации, в том числе переданном в доверительное управление;

в) осуществляет контроль за соблюдением установленного порядка финансирования при проведении предвыборной агитации кандидатами, политическими партиями, избирательными блоками;

г) запрашивает и получает от кандидатов, политических партий, избирательных блоков, избирательных комиссий информацию по всем вопросам, входящим в ее компетенцию;

д) обращается в органы исполнительной власти, иные государственные органы, в организации любой формы собственности, а также к гражданам по вопросам, отнесенным к ведению контрольно-ревизионной службы, запрашивает необходимые сведения и материалы, связанные с финансовым обеспечением выборов. Ответы и материалы по обращениям контрольно-ревизионной службы представляются в десятидневный срок, а за пять дней до дня голосования и в день голосования – немедленно;

е) составляет документы о финансовых нарушениях при финансировании выборов;

ж) ставит перед избирательной комиссией вопросы о применении мер ответственности к кандидатам, политическим партиям, избирательным блокам, а также к гражданам и юридическим лицам за нарушения, допущенные ими при финансировании избирательной кампании;

з) привлекает экспертов к проведению проверок, подготовке заключений и экспертных оценок.

В финансовом обеспечении выборов важное место принадлежит финансированию мероприятий, проводимых кандидатами, избирательными объединениями, избирательными блоками.

Законом установлены основные правила, регулирующие деятельность всех субъектов избирательных кампаний в решении задач финансирования. Среди них наиболее принципиальными представляются:

безусловная обязательность установленных законом порядка, правил и норм финансирования, а также порядка расходования денежных средств, их учета и отчетности, разработанных Центральной избирательной комиссией Российской Федерации при проведении федеральных выборов, а в субъектах Российской Федерации – избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации при проведении выборов органов государственной власти и органов местного самоуправления – для всех кандидатов, избирательных объединений и блоков;

безусловная обязательность открытия специальных избирательных счетов для формирования средств избирательных фондов для всех без исключения кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков с момента выдвижения кандидата (списка кандидатов);

открытость и гласность формирования избирательных фондов кандидатов и избирательных фондов избирательных объединений (блоков), расходования их средств;

самостоятельность в расходовании денежных средств избирательных фондов, образовавшими их кандидатами, избирательными объединениями (блоками);

льготное налогообложение средств избирательных фондов кандидатов и избирательных фондов избирательных объединений (блоков);

обязательная отчетность кандидатов и избирательных объединений (блоков) перед соответствующими избирательными комиссиями о формировании и расходовании средств избирательных фондов;

ответственность кандидатов и избирательных объединений (блоков) за нарушение установленных порядка и правил формирования, учета, расходования средств избирательных фондов и отчетности по ним.

При определении источников, субъектов и размеров пожертвований федеральный законодатель учитывает как общие особенности избирательных кампаний разного уровня власти, так и возможные особенности их финансирования. Этот учет проявляется в том, что, например, он оставляет право за соответствующим законодателем в конкретных законах о выборах устанавливать предельные размеры перечисляемых в избирательные фонды собственных средств кандидата, избирательного объединения, избирательного блока, средств, выделенных кандидату выдвинувшим его избирательным объединением, избирательным блоком, добровольных пожертвований граждан и юридических лиц, а также предельные размеры средств избирательных фондов.

Федеральный закон допускает создание избирательных фондов за счет пяти источников:

1) средств, выделенных соответствующей избирательной комиссией кандидату, избирательному объединению, избирательному блоку после регистрации кандидата (списка кандидатов).

Указанные средства выделяются кандидатам, а также избирательным объединениям, избирательным блокам в равных размерах;

2) собственных средств кандидата, избирательного объединения, избирательного блока;

3) средств, выделенных кандидату выдвинувшим его избирательным объединением, избирательным блоком;

4) добровольных пожертвований граждан;

5) добровольных пожертвований юридических лиц.

Законом установлен и ряд ограничений финансирования избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, избирательного блока, которые обязаны учитывать участники избирательного процесса. Запрещается вносить пожертвования в избирательные фонды кандидатов, политических партий, избирательных блоков:

а) иностранным государствам и иностранным юридическим лицам;

б) иностранным гражданам;

в) лицам без гражданства;

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

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

е) международным организациям и международным общественным движениям;

ж) органам государственной власти и органам местного самоуправления;

з) государственным и муниципальным учреждениям и организациям;

и) юридическим лицам, имеющим государственную и (или) муниципальную долю в своем уставном (складочном) капитале, превышающую 30 процентов на день официального опубликования решения о назначении выборов;

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

л) благотворительным организациям, религиозным объединениям, а также учрежденным ими организациям;

м) анонимным жертвователям. Под анонимным жертвователем понимается гражданин, если им не указано любое из следующих сведений: фамилия, имя, отчество, адрес места жительства или если им указаны недостоверные сведения о себе, либо юридическое лицо, если им не указано любое из следующих сведений: идентификационный номер налогоплательщика, название, банковские реквизиты или если указаны недостоверные сведения;

н) юридическим лицам, зарегистрированным менее чем за один год до дня голосования.

### **6.8. Организация голосования**

Институт голосования образует центральную стадию избирательного процесса.

Процедура голосования включает ряд этапов: подготовка помещений для голосования; уточнение числа избирателей, голосование которых будет организовано досрочно либо вне помещения для голосования; изготовление и доставка избирательных бюллетеней, открепительных удостоверений; проведение мероприятий по обучению членов избирательной комиссии организации голосования; информирование избирателей и иных участников выборов о дате, времени и месте проведения голосования; изготовление избирательной документации; организация досрочного голосования, голосования по открепительным удостоверениям; организация голосования в день голосования.

Помещение для голосования оборудуется на территории каждого избирательного участка, включая участки, которые образуются в местах временного пребывания граждан (в больницах, санаториях, домах отдыха, следственных изоляторах, изоляторах временного содержания), а также в других местах пребывания избирателей.

Информация о месте нахождения помещения для голосования должна быть заблаговременно доведена до сведения граждан.

Обязанность предоставлять помещения для голосования на выборах возлагается на главу муниципального образования.

Помещение для голосования должно предоставляться, как правило, не позднее чем за 3–4 дня до дня голосования с тем, чтобы участковая избирательная комиссия смогла своевременно и каче-

ственно осуществить все мероприятия по подготовке к голосованию, собрать и установить оборудование для голосования, разместить информационные материалы.

Помещение для голосования должно быть оборудовано таким образом, чтобы была обеспечена тайна голосования, то есть была исключена возможность какого-либо контроля за волеизъявлением гражданина. Тайна волеизъявления граждан обеспечивается с помощью кабин или иных специально оборудованных мест для голосования.

В помещении для голосования либо непосредственно перед указанным помещением участковая комиссия оборудует информационный стенд, на котором размещает следующую информацию обо всех кандидатах, списках кандидатов, избирательных объединениях, избирательных блоках, внесенных в бюллетень:

а) биографические данные кандидатов в объеме, установленном комиссией, организующей выборы, но не меньшем, чем объем биографических данных, внесенных в бюллетень;

б) если кандидат, список кандидатов выдвинуты избирательным объединением, избирательным блоком, – запись: “Выдвинут избирательным объединением (избирательным блоком)” с указанием наименования избирательного объединения, избирательного блока, выдвинувших кандидата, список кандидатов;

в) если кандидат сам выдвинул свою кандидатуру, – слова “Независимый кандидат”;

г) сведения об основаниях регистрации кандидатов, списков кандидатов (подписи избирателей, избирательный залог, иные основания), при этом в случае выдвижения решением политической партии, избирательного блока данные сведения указывать не требуется;

д) сведения о доходах и об имуществе кандидатов в объеме, установленном организующей выборы избирательной комиссией;

е) информацию о фактах представления кандидатами недостоверных сведений (если такая информация имеется).

В случае наличия у зарегистрированного кандидата, в том числе из списка кандидатов, неснятой и непогашенной судимости, гражданства иностранного государства на информационном стенде размещаются сведения о судимостях кандидата, о гражданстве иностранного государства с указанием наименования соответствующего иностранного государства.

В информационных материалах не должны содержаться агитационные призывы. Ответственность за соблюдение требований, предъявляемых законом к информационным материалам, несет избирательная комиссия, которая, обеспечивая размещение информации на стенде, обязана осуществлять контроль за содержанием и характером размещаемых на нем материалов, за достоверностью содержащихся в них сведений. Перечисленные материалы должны быть размещены участковой избирательной комиссией таким образом, чтобы избиратели могли прочесть помещенную на них информацию без какого бы то ни было затруднения.

На информационном стенде также должны быть размещены образцы заполненных избирательных бюллетеней. При этом они не должны содержать фамилий кандидатов, зарегистрированных в данном избирательном округе, и наименований избирательных объединений, избирательных блоков, участвующих в данных выборах. Указанное ограничение связано с необходимостью обеспечить избирателям возможность непредвзято и свободно решить вопрос о предпочтении тех или иных зарегистрированных кандидатов, списков кандидатов, увидеть, как правильно заполнять бюллетень.

Законом предусмотрено наличие в помещении для голосования увеличенной формы протокола об итогах голосования, которая вывешивается с момента начала голосования. По мере установления итогов голосования по отдельным позициям (строкам) протокола аналогичным образом должна заполняться и увеличенная его форма.

Избирательные бюллетени являются официальными документами, содержащими первичную информацию о волеизъявлении избирателей. Это обуславливает необходимость исключительно тщательной правовой регламентации всех аспектов, связанных с изготовлением, распространением, использованием и хранением бюллетеней.

Законодательство предусматривает, что избирательные бюллетени изготавливаются исключительно по распоряжению и под наблюдением соответствующей избирательной комиссии и являются документами строгой отчетности, степень защиты которых определяется в порядке, установленном законом.

Форма и текст избирательного бюллетеня, а также порядок изготовления бюллетеней, их число, требования, предъявляемые к

их изготовлению, утверждаются соответствующими комиссиями не позднее чем за 25 дней до дня голосования. Указанный срок обусловлен необходимостью своевременного создания условий для досрочного голосования избирателей.

При проведении голосования за кандидатов фамилии зарегистрированных кандидатов размещаются в бюллетене в алфавитном порядке, при этом бюллетень содержит следующие сведения о каждом из зарегистрированных кандидатов:

а) фамилия, имя, отчество;

б) год рождения;

в) место жительства (наименование субъекта Российской Федерации, района, города, иного населенного пункта);

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

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

е) если кандидат выдвинут избирательным объединением, избирательным блоком, – запись: “Выдвинут избирательным объединением (избирательным блоком)” с указанием краткого наименования избирательного объединения, избирательного блока, выдвинувших кандидата;

ж) если кандидат сам выдвинул свою кандидатуру, – слова “Независимый кандидат”;

з) сведения об основаниях регистрации (подписи избирателей, избирательный залог, иные основания), при этом в случае выдвижения решением политической партии или избирательного блока данные сведения указывать не требуется.

Если зарегистрированный кандидат указал принадлежность к общественному объединению, в бюллетене указываются краткое наименование этого общественного объединения и статус кандидата в этом общественном объединении. Если зарегистрированный кандидат выдвинут также в составе списка кандидатов, зарегистрированного соответствующей избирательной комиссией, то информация об этом помещается в бюллетене.

При проведении голосования за списки кандидатов в бюллетене размещаются в порядке, определяемом жеребьевкой, краткие наименования избирательных объединений, избирательных бло-

ков, а также фамилии, имена, отчества не менее чем первых трех кандидатов из списка и (или) его соответствующей региональной части и символы избирательных объединений, избирательных блоков (в одноцветном исполнении).

Обязательным условием проведения жеребьевки является ее открытый характер, предполагающий участие в ней уполномоченных представителей избирательных объединений, избирательных блоков, представителей средств массовой информации, иностранных (международных) наблюдателей.

В случае наличия у зарегистрированного кандидата, внесенного в бюллетень, неснятой или непогашенной судимости в бюллетене должны указываться сведения о его судимостях. В случае наличия у зарегистрированного кандидата, внесенного в бюллетень, гражданства иностранного государства этот факт отражается в бюллетене с указанием наименования соответствующего иностранного государства.

Избирательные бюллетени могут печататься только по решению соответствующей избирательной комиссии. Это означает, что бюллетени не могут изготавливаться по распоряжению председателя избирательной комиссии или иного должностного ее лица. В указанном решении должно быть отражено количество изготавливаемых бюллетеней, их распределение между нижестоящими избирательными комиссиями, организация и сроки изготовления, сроки и порядок передачи избирательных бюллетеней нижестоящим комиссиям, лица, ответственные за организацию изготовления и осуществление контроля за указанным процессом.

Изготовленные и выверенные типографией бюллетени затем передаются по акту членам избирательной комиссии, разместившей заказ на изготовление бюллетеней.

Ответственность за правильность передачи бюллетеней возложена на председателей комиссий, осуществляющих передачу и получение бюллетеней. Это означает, что именно они обязаны организовывать передачу и получение бюллетеней и осуществлять контроль за соблюдением установленного законом порядка их передачи.

Передача бюллетеней в территориальные (окружные) комиссии осуществляется не позднее чем за 20 дней до дня голосования, а в участковые комиссии – не позднее чем за 3 дня до дня голосования. Предельно допустимое минимальное число бюллетеней,

передаваемых участковой комиссии, не может быть менее 90 процентов от числа зарегистрированных избирателей.

В целях обеспечения дополнительных гарантий, исключаящих использование поддельных бюллетеней, на лицевой стороне бюллетеня в правом верхнем углу ставятся подписи двух членов участковой комиссии, которые заверяются печатью данной комиссии. Не заверенные надлежащим образом бюллетени признаются бюллетенями не установленной формы.

Ответственность за оповещение избирателей о времени и месте голосования возлагается на участковые избирательные комиссии, которые обязаны в установленный срок любым доступным способом выполнить эту обязанность.

Правила голосования, установленные законом, применяются при его проведении как в помещении избирательного участка, так и вне этого помещения.

Каждый избиратель голосует лично, голосование за других лиц (за отсутствующего или болеющего члена семьи и т.д.) не допускается. Член участковой избирательной комиссии не имеет права предоставить возможность голосовать избирателю за других избирателей.

Бюллетень выдается избирателю, включенному в список избирателей, по предъявлению паспорта или заменяющего его документа. Член участковой избирательной комиссии обязан проверить все реквизиты паспорта или заменяющего его документа, удостоверяющие сведения об избирателе и месте его жительства.

Закон запрещает каким-либо лицам по просьбе или по поручению зарегистрированных кандидатов, их доверенных лиц и других осуществлять доставку избирателей на участки для голосования.

Федеральным законом об основных гарантиях предусмотрено голосование по открепительным удостоверениям. Открепительное удостоверение для голосования на выборах является документом строгой отчетности, степень защиты которого определяется избирательной комиссией, организующей выборы. Открепительное удостоверение для голосования на выборах должностных лиц должно иметь отрывной талон. Форма открепительного удостоверения, порядок изготовления, число, форма реестра выдачи открепительных удостоверений, а также требования, предъявляемые к изготовлению открепительных удостоверений, утвержда-

ются избирательной комиссией, организующей выборы, не позднее установленного срока до дня голосования.

Открепительные удостоверения передаются от вышестоящей избирательной комиссии нижестоящей избирательной комиссии в том же порядке, что и избирательные бюллетени.

Избиратель, который не будет иметь возможности прибыть в помещение для голосования того избирательного участка, где он включен в список избирателей, в день голосования, вправе получить в соответствующей территориальной избирательной комиссии, избирательной комиссии муниципального образования либо участковой избирательной комиссии данного избирательного участка в установленные сроки открепительное удостоверение (в случае проведения повторного голосования – открепительное удостоверение без отрывного талона) и принять участие в голосовании в пределах избирательного округа, где данный избиратель обладает активным избирательным правом, на том избирательном участке, на котором он будет находиться в день голосования.

Избирательная комиссия на основании письменного заявления избирателя с указанием причины, по которой ему требуется открепительное удостоверение, выдает открепительное удостоверение лично избирателю либо его представителю на основании нотариально удостоверенной доверенности. Доверенность также может быть удостоверена администрацией стационарного лечебно-профилактического учреждения, в котором избиратель находится на излечении, администрацией учреждения, где содержатся под стражей подозреваемые или обвиняемые.

За 19 дней до дня голосования территориальная избирательная комиссия, избирательная комиссия муниципального образования направляет в участковые избирательные комиссии вместе с первым экземпляром списка избирателей заверенные выписки из реестра выдачи открепительных удостоверений, в которых указываются сведения о получивших открепительные удостоверения избирателях, зарегистрированных на территориях соответствующих избирательных участков. На основании такой выписки участковая избирательная комиссия вносит соответствующие отметки в список избирателей.

Открепительное удостоверение считается действительным, если на нем стоят печать территориальной избирательной комиссии (избирательной комиссии муниципального образования)

или участковой избирательной комиссии и подпись члена территориальной избирательной комиссии (избирательной комиссии муниципального образования), или участковой избирательной комиссии, выдавшего открепительное удостоверение. Указанные подписи и печати должны также размещаться на отрывном талоне открепительного удостоверения.

По предъявлении открепительного удостоверения в день голосования избиратель должен быть включен в список избирателей на любом другом избирательном участке в пределах избирательного округа, где он обладает активным избирательным правом, после чего открепительное удостоверение изымается. Избиратель, получая на основании открепительного удостоверения избирательный бюллетень (избирательные бюллетени), указывает в списке избирателей дополнительно адрес своего места жительства.

В день голосования до начала времени голосования неиспользованные открепительные удостоверения погашаются. В случае проведения повторного голосования неиспользованные отрывные талоны открепительных удостоверений, выданных избирателям со дня назначения повторного голосования до дня, предшествующего дню повторного голосования, погашаются. В день повторного голосования до наступления времени голосования неиспользованные открепительные удостоверения вместе с отрывными талонами погашаются.

В тех случаях, когда избиратели, внесенные в списки избирателей, не могут самостоятельно прибыть на участок для голосования по состоянию здоровья или другим уважительным причинам, участковая избирательная комиссия обязана организовать голосование по месту нахождения этих избирателей в присутствии наблюдателей, если последние находятся на участке для голосования.

Голосование вне помещения для голосования проводится в день голосования и только на основании письменного заявления или устного обращения (в том числе переданного при содействии других лиц, данные о которых указываются в реестре) избирателя о предоставлении ему возможности проголосовать вне помещения для голосования. Указанные заявления могут быть сделаны в любое время после формирования участковой избирательной комиссии, в том числе в день голосования, но не позднее чем за 4 часа до истечения времени голосования, и регистрируются ею в специальном реестре.

Ответственность за точное исполнение установленных правил голосования вне помещения для голосования несут члены участковой комиссии, прежде всего ее председатель, который обязан обеспечить гласность и открытость как подготовки такого голосования, так и его проведения, а также возможность осуществления контроля за его проведением со стороны наблюдателей, членов комиссии с правом совещательного голоса.

Председатель участковой избирательной комиссии обязан объявить о том, что члены участковой избирательной комиссии будут проводить голосование вне помещения для голосования не позднее чем за 30 минут до каждого их выезда и в соответствии с реестром заявлений избирателей о предоставлении им возможности проголосовать вне помещения для голосования. При этом участковая избирательная комиссия должна обеспечить не менее чем двум лицам из числа членов избирательной комиссии с правом совещательного голоса, наблюдателей, назначенных разными зарегистрированными кандидатами, равные с проводящими голосование вне помещения для голосования членами участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса возможности прибытия к месту проведения голосования.

Члены участковой избирательной комиссии обязаны осуществлять контроль за ходом голосования, в том числе и в случае его организации вне помещения участка. Если избиратель, подавший заявление (обращение) о голосовании вне помещения для голосования, прибыл в это помещение после направления к нему членов комиссии для проведения голосования, соответствующий член участковой избирательной комиссии не вправе выдать ему бюллетень до возвращения членов комиссии, выезжавших по заявлению (обращению) данного избирателя, и установления факта, что голосование избирателем вне помещения для голосования не производилось.

#### **6.9. Установление итогов голосования, определение результатов выборов**

Установление итогов голосования, определение результатов выборов – исключительное право соответствующих избирательных комиссий, закрепленное соответствующим законом о выборах на основе положений Федерального закона «Об основных га-

рантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”.

Установление итогов голосования начинается в участковых избирательных комиссиях, которые эту задачу выполняют на основе анализа первичных избирательных документов – избирательных бюллетеней, содержащих данные о непосредственном волеизъявлении избирателей. Установление итогов голосования участковыми комиссиями завершается заполнением соответствующего протокола. Законом определено исчерпывающее содержание протокола участковой избирательной комиссии об итогах голосования на участке.

Это означает прямой запрет для данной комиссии по подготовке протокола с иным содержанием, в том числе и дополнительными положениями или с исключением отдельных положений, с нарушением установленной последовательности и т.п.

Подсчет голосов начинается сразу после окончания голосования и проводится без перерыва до установления итогов голосования, которые должны быть доведены до сведения всех членов участковой избирательной комиссии и лиц, присутствующих при подсчете голосов. Подсчет голосов избирателей осуществляется открыто и гласно членами участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса. Подсчет голосов избирателей проводится в присутствии наблюдателей, членов комиссии с правом совещательного голоса, зарегистрированных кандидатов (если таковые имеются), их доверенных лиц, руководителей их штабов (центров) поддержки, уполномоченных представителей избирательных объединений, представителей средств массовой информации и членов вышестоящих избирательных комиссий.

В помещении, где проводится подсчет голосов избирателей, вывешивается для всеобщего обозрения увеличенная форма протокола, в которую заносятся во время подсчета данные об итогах голосования. В увеличенную форму протокола участковой избирательной комиссии данные об итогах голосования по мере их поступления вправе заносить председатель, заместитель председателя, секретарь, либо член участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса, организующий подсчет голосов избирателей. Увеличенная форма протокола об итогах голосования не заменяет собой протокол участковой комиссии, а данные, занесенные в нее, не имеют юридического значения.

Председатель участковой избирательной комиссии объявляет присутствующим при подсчете голосов избирателей общую последовательность действий членов участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса: подсчет и погашение неиспользованных избирательных бюллетеней; работа со списком избирателей; подсчет избирательных бюллетеней и голосов избирателей по избирательным бюллетеням в переносных ящиках для голосования (поочередно по каждому переносному ящику); подсчет избирательных бюллетеней и голосов избирателей по избирательным бюллетеням в стационарных ящиках для голосования (поочередно по каждому стационарному ящику); проверка контрольных соотношений; составление протокола в двух экземплярах, подписание протокола.

Если одновременно проводятся выборы разных уровней, избирательные бюллетени по данным выборам сортируются отдельно по соответствующим избирательным округам. Подсчет избирательных бюллетеней и голосов избирателей, установление итогов голосования и результатов выборов осуществляется отдельно по каждому избирательному округу.

Непосредственный подсчет голосов избирателей осуществляется по находящимся в ящиках для голосования избирательным бюллетеням только членами участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса. Непосредственный подсчет голосов избирателей производится в помещении для голосования на местах, оборудованных таким образом, чтобы к ним был обеспечен доступ членов участковой избирательной комиссии как с правом решающего голоса, так и с правом совещательного голоса. Членам избирательной комиссии, за исключением председателя (заместителя председателя) и секретаря избирательной комиссии запрещается при подсчете голосов пользоваться письменными принадлежностями.

После ознакомления членов участковой комиссии с правом совещательного голоса и наблюдателей с рассортированными бюллетенями проводится проверка контрольных соотношений данных, внесенных в протокол об итогах голосования. Если указанные контрольные соотношения не выполняются, участковая комиссия принимает решение о дополнительном подсчете по всем или отдельным строкам протокола об итогах голосования, в том числе о дополнительном подсчете бюллетеней. Если в результате

дополнительного подсчета контрольные соотношения не выполняются снова, участковая комиссия принимает соответствующее решение, прилагаемое к протоколу об итогах голосования, и вносит данные о расхождении в специальные строки протокола об итогах голосования.

Участковая комиссия обязана рассмотреть поступившие в день голосования до окончания подсчета голосов избирателей жалобы (заявления) лиц, присутствовавших при подсчете голосов, и принять соответствующие решения, которые приобщаются к первому экземпляру протокола участковой комиссии об итогах голосования. В случае поступления обоснованных жалоб (заявлений) лиц, присутствовавших при непосредственном подсчете голосов, участковая комиссия, использовавшая техническое средство подсчета голосов, вправе принять решение о незамедлительном проведении непосредственного подсчета голосов без использования этого средства (ручного подсчета).

Если по итогам указанного подсчета выявится разница более чем в один процент (определяемая делением меньшего числа на большее), но не менее трех единиц между данными ручного подсчета голосов и данными, полученными с использованием технического средства подсчета голосов, по результатам ручного подсчета составляется протокол об итогах голосования. Если указанная разница не выявится, подписывается протокол, полученный с помощью технического средства подсчета голосов, и составляется акт о совпадении данных, полученных в ходе повторного подсчета голосов, с первоначальными данными, который вместе с протоколом участковой комиссии об итогах голосования направляется в вышестоящую комиссию.

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 и выдаются копии протокола лицам, имеющим на это право. Протокол об итогах голосования заполняется в двух экземплярах и подписывается всеми присутствующими членами участковой комиссии с правом решающего голоса, в нем проставляются дата и время (час с минутами) его подписания. Протокол об итогах голосования, полученный с применением техническо-

го средства подсчета голосов, приобретает юридическую силу после подписания.

Протокол является действительным, если он подписан большинством от установленного числа членов участковой комиссии с правом решающего голоса. Если при подписании протокола об итогах голосования имеет место проставление подписи хотя бы за одного члена участковой комиссии с правом решающего голоса другим членом участковой комиссии или посторонним лицом, это является основанием для признания данного протокола недействительным и проведения повторного подсчета голосов.

При подписании протокола об итогах голосования члены участковой комиссии с правом решающего голоса, не согласные с содержанием протокола, вправе приложить к протоколу особое мнение, о чем в протоколе делается соответствующая запись.

Первый экземпляр протокола участковой комиссии об итогах голосования после подписания его всеми присутствующими членами участковой комиссии с правом решающего голоса и выдачи его заверенных копий лицам, имеющим право на получение этих копий, либо заверения этих копий незамедлительно направляется в вышестоящую комиссию и возврату в участковую комиссию не подлежит.

К первому экземпляру протокола об итогах голосования приобщаются особые мнения членов участковой комиссии с правом решающего голоса, а также поступившие в указанную комиссию в день голосования и до окончания подсчета голосов избирателей, участников референдума жалобы (заявления) на нарушения закона, на основании которого проводятся выборы, принятые по указанным жалобам (заявлениям) решения участковой комиссии и составленные участковой комиссией акты.

Второй экземпляр протокола об итогах голосования представляется для ознакомления, а его заверенная копия вывешивается для всеобщего ознакомления в месте, установленном участковой комиссией, после чего второй экземпляр протокола вместе с предусмотренной законом избирательной документацией, включая бюллетени, а также печать участковой комиссии передается в вышестоящую комиссию для хранения.

Данные протокола об итогах голосования, в том числе полученные с использованием технических средств подсчета голосов, передаются в вышестоящую комиссию по техническим каналам связи (за исключением голосовых средств связи) в рамках госу-

дарственной автоматизированной информационной системы либо иной технической системы передачи информации, а первый экземпляр протокола об итогах голосования и вся избирательная документация, включая бюллетени, при первой же возможности представляются в вышестоящую комиссию либо непосредственно, либо через дипломатические представительства и консульские учреждения Российской Федерации, либо иным способом, обеспечивающим сохранность избирательной документации и доставку ее по назначению.

Установление итогов голосования осуществляется в вышестоящих избирательных комиссиях. Первые экземпляры протоколов об итогах голосования участковых, территориальных комиссий, окружных избирательных комиссий, избирательных комиссий муниципальных образований, избирательных комиссий субъектов Российской Федерации немедленно после их подписания членами комиссии с правом решающего голоса и выдачи их заверенных копий и заверенных копий сводных таблиц поступают в вышестоящую комиссию в целях суммирования данных, содержащихся в указанных протоколах, и последующей передачи этих данных в комиссию, устанавливающую итоги голосования в целом на территории, на которой проводились выборы, и определяющую результаты соответствующих выборов, в том числе в комиссию, организующую эти выборы.

На основании данных протоколов об итогах голосования после предварительной проверки правильности их составления вышестоящая комиссия путем суммирования содержащихся в них данных устанавливает итоги голосования на соответствующей территории, в округе, субъекте Российской Федерации, в Российской Федерации.

Если протокол и (или) сводная таблица нижестоящей комиссии об итогах голосования составлены с нарушением требований закона, вышестоящая комиссия обязана составить повторный протокол и (или) сводную таблицу, а первоначально представленные протокол и (или) сводная таблица остаются в вышестоящей комиссии. Если протокол и (или) сводная таблица нижестоящей комиссии об итогах голосования составлены в соответствии с требованиями закона, член вышестоящей комиссии вносит данные этого протокола в сводную таблицу вышестоящей комиссии. Председатель, секретарь или иной член нижестоящей комиссии с

правом решающего голоса, передавший члену вышестоящей комиссии протокол об итогах голосования, расписывается в увеличенной форме сводной таблицы под данными протокола соответствующей комиссии об итогах голосования.

Суммирование данных, содержащихся в протоколах нижестоящих комиссий об итогах голосования, осуществляют непосредственно члены вышестоящей комиссии с правом решающего голоса.

По данным протоколов нижестоящих комиссий вышестоящая комиссия составляет сводную таблицу и протокол об итогах голосования (о результатах выборов), в который заносятся данные о количестве нижестоящих комиссий на соответствующей территории, в округе, субъекте Российской Федерации, в Российской Федерации, количестве поступивших протоколов нижестоящих комиссий, на основании которых составляется указанный протокол, а также суммарные данные по строкам протокола участковой комиссии об итогах голосования.

Для подписания протокола комиссия в обязательном порядке проводит итоговое заседание, на котором рассматриваются поступившие в комиссию жалобы (заявления), связанные с проведением голосования, подсчетом голосов и составлением протоколов нижестоящих комиссий. После этого комиссия подписывает протокол об итогах голосования (о результатах выборов) и выдает копии протокола. Протокол об итогах голосования (о результатах выборов) составляется в двух экземплярах и подписывается всеми присутствующими членами комиссии с правом решающего голоса, в нем проставляются дата и время (час с минутами) его подписания. Подписание протокола с нарушением этого порядка является основанием для признания протокола недействительным.

К протоколам об итогах голосования комиссий приобщается составляемая в двух экземплярах сводная таблица об итогах голосования на соответствующей территории, в округе, субъекте Российской Федерации, в Российской Федерации, включающая в себя полные данные всех поступивших в соответствующую комиссию протоколов об итогах голосования. Член комиссии с правом решающего голоса, который не согласен с протоколом в целом или с отдельными его положениями, вправе приложить к протоколу особое мнение, о чем в протоколе делается соответствующая запись.

Второй экземпляр протокола об итогах голосования вместе со вторым экземпляром сводной таблицы об итогах голосования предоставляются для ознакомления и снятия копий членам комиссии, составившей протокол, наблюдателям, иным лицам, а заверенная копия протокола вывешивается для всеобщего ознакомления.

Если после подписания протокола об итогах голосования и (или) сводной таблицы об итогах голосования и направления их первых экземпляров в вышестоящую комиссию комиссия, направившая протокол и сводную таблицу, либо вышестоящая комиссия в ходе предварительной проверки выявила в них неточность (описку, опечатку либо ошибку в сложении данных протоколов нижестоящих комиссий), комиссия, направившая протокол и сводную таблицу, вправе на своем заседании рассмотреть вопрос о внесении уточнений в протокол и (или) сводную таблицу. О принятом решении комиссия в обязательном порядке информирует своих членов с правом совещательного голоса, наблюдателей и других лиц, присутствовавших при составлении ранее утвержденного протокола, а также представителей средств массовой информации. В этом случае комиссия составляет протокол об итогах голосования, на котором делается отметка “повторный”.

При выявлении ошибок, несоответствий в протоколах об итогах голосования и (или) сводных таблицах об итогах голосования, возникновении сомнений в правильности составления протоколов и (или) сводных таблиц, поступивших из нижестоящей комиссии, вышестоящая комиссия вправе не позднее чем за один день до истечения установленных законом сроков определения результатов выборов принять решение о проведении повторного подсчета голосов избирателей нижестоящей комиссией либо о самостоятельном проведении повторного подсчета голосов избирателей на соответствующем избирательном участке, соответствующей территории.

Повторный подсчет голосов проводится в присутствии члена (членов) вышестоящей комиссии с правом решающего голоса комиссией, составившей и утвердившей протокол, который подлежит проверке, или комиссией, принявшей решение о повторном подсчете голосов с обязательным извещением об этом членов соответствующей комиссии с правом совещательного голоса, на-

блюдателей, кандидатов, иных лиц, которые вправе присутствовать при проведении повторного подсчета голосов избирателей.

По итогам повторного подсчета голосов избирателей комиссия, осуществившая такой подсчет, составляет протокол об итогах голосования, на котором делается отметка “Повторный подсчет голосов”. Его заверенные копии выдаются (заверяются изготовленные копии) наблюдателям, иным лицам. Протокол незамедлительно направляется в вышестоящую комиссию.

После установления итогов голосования на всей территории, где проводятся выборы, избирательная комиссия, организующая эти выборы, определяет их результаты. Это осуществляется на основании первых экземпляров протоколов об итогах голосования, полученных из нижестоящих комиссий. Члены соответствующей комиссии с правом решающего голоса устанавливают результаты выборов лично. О результатах выборов составляются в двух экземплярах протокол и сводная таблица, которые подписывают все присутствующие члены данной комиссии с правом решающего голоса.

В соответствии с Федеральным законом об основных гарантиях выборы признаются избирательной комиссией несостоявшимися в случае, если:

а) в них приняло участие менее 20 процентов от числа избирателей, внесенных в списки избирателей. Законом указанный минимальный процент может быть повышен для выборов в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Законом субъекта Российской Федерации может быть предусмотрено, что минимальный процент от числа избирателей для признания выборов депутатов представительных органов местного самоуправления состоявшимися не устанавливается;

б) в одномандатном или едином избирательном округе число голосов избирателей, поданных за кандидата, набравшего наибольшее число голосов по отношению к другому кандидату (другим кандидатам), меньше, чем число голосов избирателей, поданных против всех кандидатов;

в) менее чем два списка кандидатов при голосовании за списки кандидатов получили согласно закону право принять участие в распределении депутатских мандатов;

г) за списки кандидатов, получившие согласно закону право принять участие в распределении депутатских мандатов, было

подано в сумме 50 или менее процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании за списки кандидатов;

д) все кандидаты выбыли при проведении повторного голосования;

е) 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.

Законом не могут устанавливаться дополнительные основания признания выборов несостоявшимися.

При проведении повторного голосования по кандидатурам, получившим наибольшее число голосов избирателей, положение о норме обязательной явки избирателей не применяется.

Соответствующая комиссия признает итоги голосования, результаты выборов недействительными:

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

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

в) по решению суда.

Доведение итогов голосования и результатов выборов до сведения избирателей и иных участников выборов осуществляется в порядке, установленном законом. Согласно этому порядку комиссия предоставляет для ознакомления итоги голосования по каждому избирательному участку, территории, на которую распространяется деятельность комиссии, результаты выборов по избирательному округу в объеме данных, содержащихся в ее протоколе об итогах голосования и протоколах об итогах голосования непосредственно нижестоящих комиссий, избирателям, кандидатам, доверенным лицам кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, наблюдателям, иностранным (международным) наблюдателям, представителям средств массовой информации по их требованию.

Избирательные комиссии, проводившие регистрацию кандидатов (списков кандидатов), направляют общие данные о резуль-

татах выборов по избирательному округу в средства массовой информации в течение одних суток после определения результатов выборов. Официальное опубликование (обнародование) общих результатов выборов, а также данных о числе голосов избирателей, полученных каждым из кандидатов (списков кандидатов), голосов, поданных против всех кандидатов (списков кандидатов), осуществляется соответствующей комиссией в порядке и сроки, которые установлены законом, но не позднее чем через один месяц со дня голосования.

Законом регулируются основания для отмены решений соответствующих избирательных комиссий об установлении итогов голосования и определении результатов выборов, а также правомочия органов, имеющих право принимать такие решения.

Если при проведении голосования или установлении итогов голосования были допущены нарушения закона, регламентирующего проведение соответствующих выборов, вышестоящая комиссия до установления ею итогов голосования, определения результатов выборов может отменить решение нижестоящей комиссии об итогах голосования, о результатах выборов и принять решение о повторном подсчете голосов, а если допущенные нарушения не позволяют с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей – о признании итогов голосования, результатов выборов недействительными.

Законом установлен исчерпывающий перечень оснований для отмены судом решения избирательной комиссии о результатах соответствующих выборов после определения результатов выборов.

Кроме того, суд соответствующего уровня может отменить решение избирательной комиссии об итогах голосования, о результатах выборов на избирательном участке, территории, в избирательном округе, в муниципальном образовании, в субъекте Российской Федерации, в Российской Федерации в целом также в случае нарушения правил составления списков избирателей, порядка формирования избирательных комиссий, порядка голосования и подсчета голосов (включая воспрепятствование наблюдению за их проведением), определения результатов выборов, незаконного отказа в регистрации кандидата, списка кандидатов, признанного таковым после дня голосования, других нарушений избирательного законодательства, если эти нарушения не позволяют выявить действительную волю избирателей.

Не могут служить основанием для отмены решения о результатах выборов, признания итогов голосования, результатов выборов недействительными нарушения закона, способствовавшие избранию либо имевшие целью побудить или побуждавшие избирателей голосовать за не избранных по результатам голосования кандидатов, за не принявшие участия в распределении депутатских мандатов списки кандидатов.

Отмена избирательной комиссией или судом решения о результатах выборов в случае, если допущенные нарушения не позволяют выявить действительную волю избирателей, влечет признание результатов выборов по данному избирательному округу недействительными.

При проведении выборов по многомандатному избирательному округу нарушения со стороны отдельных кандидатов могут повлечь отмену решения о результатах выборов только в части, касающейся этих кандидатов.

При голосовании за списки кандидатов нарушения со стороны отдельных избирательных объединений, избирательных блоков могут повлечь отмену решения о допуске этих избирательных объединений, избирательных блоков к распределению депутатских мандатов и перераспределение депутатских мандатов.

Если итоги голосования на избирательном участке признаны недействительными и указанное обстоятельство влечет за собой изменение решения о признании кандидата избранным либо перераспределение депутатских мандатов, все вышестоящие комиссии обязаны составить новые протоколы.

## **Методические указания по выполнению контрольных работ**

Уважаемые слушатели, прежде чем приступить к выполнению контрольной работы, внимательно прочитайте методические рекомендации.

Прежде всего, вам необходимо определить тему работы и утвердить ее у руководителя курса. Выбор темы осуществляется исходя из профессиональных интересов, характера практической работы, наличия необходимых источников и материалов и т.п. Замена избранной темы другой возможна только в исключительных случаях с разрешения руководителя. При написании контрольной работы вы должны изучить рекомендованную литературу; показать знание темы, способность анализировать различные точки зрения и подходы, умение изложить собственное отношение к ним, аргументировать свою позицию; проявить умение правильно, коротко и четко излагать усвоенный материал.

Недопустимо дословное переписывание текста учебных пособий и других опубликованных источников. По качеству контрольной работы преподаватель судит о том, как усвоены основные вопросы изучаемых тем, какие пробелы имеются в знаниях и в какой помощи вы нуждаетесь.

Рекомендуемые нормативные акты вы можете найти в официальных изданиях: в Сборнике законодательных актов РФ, Собрании актов Президента РФ и Правительства РФ, Собрании законодательства РФ, Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, а также в справочной системе, размещенной на сайтах Интернета.

Проблемные вопросы находят отражение в периодических изданиях: журналах “Государство и право”, “Власть”, “Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации”, “Российский юридический журнал”, “Журнал российского права”, “Вестник Конститу-

ционного Суда Российской Федерации”, “Юридический вестник”; в научных трудах Московского государственного университета (серия Право); в журналах, издаваемых Центральной избирательной комиссией Российской Федерации.

Работа должна быть написана юридическим языком, грамотно и аккуратно. Не допускайте сокращений. Изложение начинайте с названия вопроса. Для возможных замечаний рецензента оставьте поля. В конце приведите список использованного материала и литературы. Работу подпишите и поставьте дату ее выполнения.

Контрольная работа выполняется на бумажном носителе формата А4 в одном экземпляре компьютерным или рукописным способом на одной стороне листа. Параметры страницы: поля слева – 3 см, справа – 2 см, сверху и внизу – по 2 см. Номер страницы помещается в правом верхнем углу. Объем работы не должен превышать 25–30 рукописных или 15–20 машинописных страниц.

Сделанные по тексту контрольной работы замечания и пожелания желательно учесть в процессе изучения дисциплины. Если у вас возникли затруднения при написании работы, вы вправе обратиться за консультацией к преподавателю в его консультационное время.

Контрольная работа представляется руководителю курса, подлежит регистрации, рецензированию и защите. Работа оценивается по 4-балльной системе (отлично, хорошо, удовлетворительно, неудовлетворительно).

## **Тематика контрольных работ**

1. Понятие, предмет и источники избирательного права как составной части российского права.
2. Система избирательного права.
3. Понятие и классификация норм избирательного права.
4. Принципы избирательного права как составной части российского права.
5. Международные избирательные стандарты и их реализация в Российской Федерации.
6. Принципы субъективного избирательного права в Российской Федерации.
7. Избирательная система: понятие, разновидности в Российской Федерации.
8. Всеобщий характер избирательного права в Российской Федерации.
9. Равенство избирательных прав граждан Российской Федерации.
10. Гарантии избирательных прав граждан Российской Федерации: понятие, структура.
  11. Избирательный процесс: понятие, структура.
  12. Назначение выборов: субъекты, сроки, условия.
  13. Выдвижение и регистрация кандидатов: понятие, институты поддержки, порядок применения.
  14. Политические партии как субъекты избирательного процесса.
  15. Избирательные блоки: понятие, порядок образования, правомочия.
  16. Кандидат на выборную должность: понятие, правовой статус.
  17. Представители кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков.

18. Избирательные комиссии: понятие, система, правовой статус.

19. Организация участия граждан в выборах: понятие, обязанности органов и организаций.

20. Финансирование избирательных кампаний: понятие, содержание.

21. Информационное обеспечение выборов: понятие, структура, органы.

22. Предвыборная агитация: понятие, правовое регулирование.

23. Голосование на выборах: понятие, разновидности, правовое регулирование.

### **Вопросы к экзамену**

1. Избирательное право в системе российского права.
2. Понятие и система избирательного права.
3. Нормы избирательного права.
4. Избирательные правоотношения.
5. Принципы избирательного права.
6. Источники избирательного права.
7. Конституция Российской Федерации об избирательных правах граждан.
8. Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, основные положения.
9. Международные избирательные стандарты и принципы субъективного избирательного права.
10. Всеобщий характер избирательного права.
11. Свобода и добровольность в российском избирательном праве.
12. Равенство избирательного права граждан Российской Федерации.
13. Прямое избирательное право на выборах в Российской Федерации.
14. Тайность волеизъявления: понятие, обеспечение.
15. Гарантии избирательных прав граждан: понятие, структура.
16. Конституционно-правовые гарантии избирательных прав.
17. Организационно-технические гарантии участия граждан в выборах.
18. Информационные гарантии подготовки и проведения выборов.
19. Финансовые гарантии проведения выборов в России.
20. Гарантии защиты избирательного права: понятие, порядок реализации.

21. Обязанности избирательных комиссий по защите избирательных прав граждан
22. Порядок защиты избирательных прав граждан в судах.
23. Понятие и структура избирательного процесса.
24. Принципы реализации субъективного избирательного права.
25. Правовой статус кандидата: содержание, гарантии реализации.
26. Политические партии как участники избирательного процесса: понятие, статус, представители.
27. Избирательные блоки на выборах: понятие, состав, порядок образования, представители.
28. Избирательные комиссии: правовой статус, система.
29. Порядок формирования избирательных комиссий.
30. Полномочия избирательных комиссий.
31. Гласность и открытость избирательного процесса.
32. Средства массовой информации на выборах.
33. Назначение выборов: содержание, полномочные субъекты, сроки.
34. Назначение выборов в особых случаях.
35. Образование избирательных округов и избирательных участков.
36. Регистрация (учет) избирателей: понятие, содержание, органы и организации.
37. Выдвижение и регистрация кандидатов.
38. Информационное обеспечение выборов.
39. Организация голосования на избирательном участке.
40. Досрочное голосование: основания, виды, порядок проведения.
41. Установление итогов голосования на избирательном участке.
42. Установление итогов голосования на территории.
43. Порядок определения результатов выборов.
44. Основания отмены решений избирательных комиссий об итогах голосования и результатах выборов.
45. Опубликование итогов голосования и результатов выборов.

## Литература

Баглай М.В., Габричидзе Б.Н. Конституционное право Российской Федерации. М., 1996.

Веденеев Ю.А. Новое избирательное право Российской Федерации: проблемы развития и механизм реформирования // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 1997. № 2.

Веденеев Ю.А., Князев С.Д. Избирательные правоотношения: понятие, политико-правовое содержание и структура // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 1998. № 2.

Веденеев Ю.А., Лысенко В.И. Избирательный процесс в Российской Федерации: политико-правовые и технологические аспекты. Государство и право. 1997. № 8.

Вешняков А.А. Избирательные стандарты в международном праве и их реализация в законодательстве Российской Федерации. М.: Весь Мир, 1997.

Выборы в механизме народовластия в Российской Федерации. Екатеринбург. НПК "Форум". 2000.

Выборы в Российской Федерации. М.: НОРМА; СПб., 2002.

Выборы: избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. Колл. авторов. М., 2001.

Зиновьев А.В. Федеративное устройство России: проблемы и перспективы // Правоведение. 1997. № 3.

Златопольский Д.Л. Процесс развития федеративных отношений в России // Вестник Моск. ун-та. Серия 11: Право. 1998. № 6.

Игнатенко В.В., Штурнев А.Е. Законодательство о выборах и референдумах. Основные понятия и термины. М.: Изд-во ИГЭА, 1998.

Игнатенко В.В. Ответственность за нарушения законодательства о выборах и референдумах. Основания и санкции. Иркутск, 1998.

- Избиратель и закон. Ярославль, 1999.
- Избирательное право и избирательный процесс в РФ. Учеб. для вузов / Отв. ред. А.В. Иванченко. М.: НОРМА, 1999.
- Какоткин Н.С. Избирательные права граждан Российской Федерации и их право на участие в референдуме: основные гарантии реализации. Тверь, 1998.
- Князев С.Д. Очерки теории российского избирательного права. Владивосток. 1999.
- Князев С.Д. Современное российское избирательное право. Владивосток. 1999.
- Князев С.Д., Цырфа В.М. Избирательный процесс в Российской Федерации. Хабаровск: Изд-во "РИОТИП". 2000.
- Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право Российской Федерации. Учеб. М.: Юрист, 1995.
- Колюшин Е.И. Избирательное право в системе публичного права. Вестн. Моск. ун-та. Сер. 18. Социология и политология. 1997. № 1.
- Колюшин Е.И. Финансирование выборов: право и практика. М., 2002.
- Кукушкин М.И., Югов А.А. Выборы – конституционный институт прямого народовластия в Российской Федерации // Российский юридический журнал. 1997. № 2.
- Комментарий к Федеральному закону "Об основных гарантиях избирательных прав граждан в Российской Федерации" / Под ред. В.И. Васильева, А.В. Иванченко, А.Е. Постникова. М., 1995.
- Комментарий к Избирательному кодексу Свердловской области. Екатеринбург, 2001.
- Конституционное право Российской Федерации: Учеб. / Под ред. М.И. Кукушкина и др. Екатеринбург, 1995.
- Конституция Российской Федерации: Комментарий / Отв.ред. Б. Топорнин. М.: Юрид. лит., 1994.
- Конституция Российской Федерации: Комментарий. М.: Изд-во БЕК, 1994.
- Конституция Российской Федерации: Проблемный комментарий / Отв. ред. В.А. Четвернин. М., 1997.
- Конституция, закон, подзаконный акт М.: Юрид. лит., 1994.
- Лившиц Р.З. Теория права. Изд-во БЕК, М.: 1994.
- Лысенко В.И. Некоторые проблемы развития российского избирательного права // Государство и право. 1995. № 8.

Лысенко В.И. Развитие демократической основы российского избирательного права // Бюллетень Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 1995. № 5.

Малков В.П. Опубликование и вступление в силу федеральных законов, иных нормативных правовых актов // Государство и право. 1995. № 5.

Мартышин О.В. Российская Конституция 1993 г. и становление новой политической системы // Государство и право. 1994. № 10.

Минникес И.В. Принцип полноты в избирательном процессе // Академический юридический журнал. 2001. № 3.

Мицкевич А.В. Становление основ нового конституционного строя в РФ // Государство и право. 1992. № 11.

Некоторые организационно-правовые аспекты подготовки и проведения выборов органов местного самоуправления. Екатеринбург, 2000.

Петров А.А. Принципы избирательного права в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // Академический юридический журнал. 2001. № 1.

Постников А.Е. Избирательное право России: Науч. учеб. изд. М., 1996.

Постовой Н.В. Обсуждение проблемы статуса депутатов палат Федерального Собрания // Государство и право. 1994. № 6.

Правовые аспекты деятельности политических партий. М., 2002.

Требков А.А. Знать международные стандарты прав человека // Государство и право. 1993. № 10.

Торшенко А.А. Избирательное право Российской Федерации. Часть общая. Екатеринбург, 1996.

Торшенко А.А. Конституционное право Российской Федерации: Учеб. пос. Екатеринбург, 1997.

Шишкина Н.Э. Основы избирательного права. Иркутск, 1998.

Шульженко Ю.А. Конституционный контроль в России. М., 1995.

Шульженко Ю.А. Закон о Конституционном Суде Российской Федерации. 1994 // Государство и право. 1995. № 7.

Эбзеев Б.С. Конституционный Суд Российской Федерации – судебный орган конституционного контроля // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1995. № 2, 3.

Югов А.А. Правовые основы публичной власти в Российской Федерации. Екатеринбург, 1999.

Юсов С.В. Принципы избирательного права и их реализация в условиях формирования российской государственности. Автореф. диссерт. на соиск. уч. степ. канд. юр. наук. Ростов-на-Дону, 1999.

Яшин А.А. Практикум по избирательному праву и избирательному процессу. М., 2002.

## **Нормативные правовые акты**

Бюджетный кодекс Российской Федерации (с изменениями) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 3823.

Всеобщая Декларация прав человека ООН от 10 декабря 1948 г. // Российская газета. 1998. 10 дек.

Декларация прав и свобод человека и гражданина от 28 ноября 1991 г. // Российская газета. 1991. 25 дек.

Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. М., 2003.

Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. // Государство и право. 1993. № 4.

Закон РСФСР от 27 апреля 1993 г. "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан" // Российская газета. 1993. 12 мая.

Закон РСФСР от 28 ноября 1991 г. "О гражданстве РФ" с изм. и дополн. от 17 июня 1993 г. // Российская газета. 1993. 14 июля.

Закон РСФСР от 25.06.1993 № 5242-1 "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации" // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР от 12.08. 1993, № 32. Ст. 1227.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях // Собрание законодательства РФ от 07.01.2002, № 1 (ч. 1). Ст. 1.

Конституция Российской Федерации. М., 1993.

Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. // Сб. важнейших документов по междунар. праву / Сост. М.В. Филимонова. М., 1996.

Федеральный конституционный закон от 24 июня 1994 г. "О Конституционном Суде Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 1994. № 13.

Федеральный конституционный закон от 7 июля и 19 октября 1995 г. "О референдуме Российской Федерации" // Российская газета. 1995. 19 окт.

Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. "О судебной системе Российской Федерации" // Российская газета. 1997. 6 янв.

Федеральный закон от 17 декабря 1998 г. "О мировых судьях в РФ" // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 51.

Федеральный закон от 5 августа 2000 г. "О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 2000. № 32.

Федеральный закон от 25 мая 1994 г. (с изм. и дополн. от 22 окт. 1999 г.) "О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания Российской Федерации" // Российская газета. 1999. 26 окт.

Федеральный закон от 4 марта 1998 г. "О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 10.

Федеральный закон от 8 июля 1999 г. № 134 "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы ФС РФ" // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 28. Ст. 3466.

Федеральный закон от 19 мая 1995 г. "Об общественных объединениях" // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 21.

Федеральный закон от 11 июля 2001 г. "О политических партиях". Российская газета, 14 июня 2001 г.

Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184 "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" // Российская газета. 1999. № 19.

Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 35. Ст.3506.

Федеральный закон от 21.11.1996 № 129-ФЗ (с изменениями) "О бухгалтерском учете" // Собрание законодательства Российской Федерации от 25.11.1996, № 48. Ст. 5369.

Уголовный кодекс Российской Федерации (с изменениями) // Собрание законодательства Российской Федерации от 17.06.1996, № 25. Ст. 2954.

Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации. М.: Юристъ. 1996.

Федеральный закон от 20.02.1995 № 24-ФЗ “Об информации, информатизации и защите информации” // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 8. Ст. 609.

Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”. Российская газета. 2002. 15 июня.

Федеральный закон от 20 декабря 2002 г. № 175-ФЗ “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”. Российская газета, 2002, 25 дек.

Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ “О выборах Президента Российской Федерации”. Российская газета. 2003. 16 янв.

Федеральный закон от 4 июля 2003 г. № 94-ФЗ “О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” // Российская газета. 2003. 8 июля.

Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15.01.2002 № 1-П по делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 64 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” и статьи 92 Федерального закона “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” в связи с жалобой А.М. Траспова // Собрание законодательства Российской Федерации, № 6. Ст. 626.

Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11.06.2002 г. № 10-П по делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 64, пункта 11 статьи 32, пунктов 8 и 9 статьи 35, пунктов 2 и 3 статьи 59 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” в связи с запросами Верховного Суда Российской Федерации и Тульского областного

суда // Собрание законодательства Российской Федерации. № 25. Ст. 2515.

Указ Президента Российской Федерации от 06.03.1997. № 188 “Об утверждении перечня сведений конфиденциального характера” // Собрание законодательства Российской Федерации. № 10. Ст. 1127.

Избирательный кодекс Свердловской области (с изменениями) // Собрание законодательства Свердловской области. 1999. № 12. Ст. 1209.

Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 06.11.1997 № 134/973-II “О Положении о государственной системе регистрации (учета) избирателей, участников референдума в Российской Федерации” // Сборник законодательных и иных правовых актов по выборам в федеральные органы государственной власти и референдума Российской Федерации. М., 2000.

Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 30.09.1999 № 17/168-3 “О Нормативах технологического оборудования, необходимого для работы избирательных комиссий, комиссий референдума” // Сборник законодательных и иных правовых актов по выборам в федеральные органы государственной власти и референдума Российской Федерации. М., 2000.

Документационное обеспечение окружных, территориальных, участковых избирательных комиссий Свердловской области: Метод. пособ. Екатеринбург, 2001.

## **Краткий словарь основных терминов**

*Акт применения права* – юридический акт, содержащий индивидуально-конкретное государственно-властное предписание, вынесенное компетентным государственным органом в результате решения конкретного юридического дела.

*Бюджет* – роспись государственных доходов и расходов на определенный срок, утвержденная в законодательном порядке.

*Власть* – способность и возможность оказывать определяющее воздействие на деятельность, поведение людей с помощью каких-либо средств – воли, авторитета, права, насилия.

*Государственная Дума* – законодательный (представительный) орган государственной власти Российской Федерации.

*Государство* – политико-территориальная, суверенная организация публичной власти, располагающая аппаратом управления и принуждения, издающая обязательные веления, взимающая налоги и сборы, являющаяся универсальной организацией соответствующего общества.

*Государственный орган* – звено (элемент) механизма государства, участвующее в осуществлении функций государства и наделенное для этого властными полномочиями.

*Гражданство* – устойчивая правовая связь человека с государством, выражающаяся в совокупности их взаимных прав, обязанностей и ответственности.

*Дееспособность* – предусмотренная нормами права способность и юридическая возможность субъекта лично, своими действиями приобретать права и обязанности, осуществлять и исполнять их.

*Депутат* – лицо, избранное членом представительного органа.

*Законодательство* – совокупность всех правовых норм, действующих в данном государстве или регулирующих отдельную сферу общественных отношений.

*Закон* – нормативный правовой акт, принятый в особом порядке и направленный на регулирование важнейших общественных отношений, обладающий высшей юридической силой.

*Законность* – режим общественно-политической жизни общества, состоящий в строгом, неукоснительном соблюдении и исполнении законов и основанных на них подзаконных актов, обеспечении прав и свобод человека и гражданина, исключении произвола из общественной жизни.

*Избирательное право объективное* – совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, связанные с выборами в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

*Избирательное право субъективное* – предоставление каждому гражданину возможности участвовать в выборах органов государственной власти и органов местного самоуправления.

*Избирательный процесс* – регламентированная нормами избирательного права деятельность по передаче и приобретению власти путем организации и проведения выборов.

*Избирательные комиссии* – коллегиальные органы, формируемые в порядке и в сроки, установленные законом, организующие и обеспечивающие подготовку и проведение выборов.

*Избирательный блок* – официально зарегистрированное добровольное объединение двух или более избирательных объединений для совместного участия в выборах. Избирательный блок обладает правами избирательного объединения.

*Избирательный округ* – образованная в соответствии с законом единая территория, от которой непосредственно избирателями избирается депутат (депутаты), выборное должностное лицо.

*Источник права* (форма права) – юридическая форма, в которой выражены и закреплены нормы права (правовой обычай, судебный или административный прецедент, нормативный правовой акт, нормативный договор).

*Кассация* – пересмотр, отмена судебного решения низшей инстанции вышестоящей по причине нарушения низшей инстанцией законов или несоблюдения их.

*Кодекс* – единый нормативный правовой акт, систематизирующий законодательство какой-либо отрасли права.

*Компетенция* – круг предметов ведения и полномочий субъекта права, благодаря которым реализуются его функции.

**Конституция** – Основной Закон государства и общества, закрепляющий основы общественного и государственного строя, принципы взаимоотношений государства и личности, национально-государственное и административно-территориальное устройство, а также принцип формирования и функционирования системы государственных органов.

**Конституционное право Российской Федерации** – есть совокупность правовых норм, которые регулируют конституционно-правовые отношения.

**Конституционно-правовой статус** – наиболее существенные, исходные начала, определяющие положение субъекта права в обществе и государстве.

**Конституционные гарантии** – реальные, закрепленные в Конституции возможности реализации гражданами государства своих прав.

**Легитимность** – качество власти, определяемое опорой на широкое согласие масс, соответствие его законам, нормам, традициям.

**Механизм правового регулирования** – взятые в единстве и взаимодействии все правовые средства (элементы механизма регулирования), с помощью которых осуществляется правовое регулирование – нормы права, юридические действия и события, правоотношения.

**Норма права** – общеобязательное и формально определенное правило поведения, установленное и обеспеченное обществом и государством, закрепленное и опубликованное в официальных актах, направленное на регулирование общественных отношений путем определения прав и обязанностей их участников.

**Нормативный правовой акт** – официальный документ право-творческого органа, содержащий юридические нормы.

**Общественные отношения** – связи между людьми, устанавливающиеся в процессе их совместной деятельности.

**Объект правоотношения** – реальное благо, на использование или охрану которого направлены субъективное право и юридическая обязанность.

**Определение суда** – постановление кассационной или надзорной инстанции.

**Основы конституционного строя** – совокупность конституционно-правовых норм, регулирующих ключевые конституционные отношения.

*Отрасль права* – совокупность правовых норм, составляющих самостоятельную часть системы права и своим особым методом (методами) регулирующих круг однородных общественных отношений.

*Подзаконный нормативный акт* – изданный на основе законов акт, содержащий правовые нормы.

*Правительство* – высший орган исполнительной власти.

*Право* – система общеобязательных, формально-определенных, установленных и охраняемых государством юридических норм, выражающих возведенную в закон волю народа и выступающих в качестве регулятора общественных отношений.

*Правовая система* – целостный комплекс правовых явлений, обусловленный объективными закономерностями развития общества, осознанный и постоянно воспроизводимый людьми и их организациями (государством) и используемый ими для достижения своих целей.

*Правонарушение* – виновное, противоправное деяние, совершенное вменяемым человеком, достигшим установленного законом возраста. Правонарушения делятся на проступки и преступления.

*Правоспособность* – предусмотренная нормами права способность лица иметь субъективные права и юридические обязанности.

*Правосубъектность* – предусмотренная нормами права способность (возможность) быть участником правоотношений. Представляет собой сложное юридическое свойство, состоящее из двух элементов – правоспособности и дееспособности.

*Правовое регулирование* – регулирование общественных отношений (поведения людей) с помощью норм права и других правовых средств (актов применения, договоров и т.д.).

*Правовые отношения* – возникающие на основе норм права общественные связи, участники которых имеют субъективные права и юридические обязанности, обеспеченные государством.

*Применение права* – властная деятельность уполномоченных на то государственных или иных органов, состоящая в рассмотрении конкретного юридического вопроса, дела и вынесении по нему индивидуального решения, обязательного для его адресатов.

*Президент* – глава государства с республиканской формой правления.

❖ *Разделение власти* – принцип и механизм реализации власти, при котором осуществляется дифференциация полномочий и функций, обеспечивающая оптимальное сочетание, координацию и кооперацию политических институтов.

❖ *Система права* – внутреннее строение (структура) права, отражающее объединение и дифференциацию юридических норм.

❖ *Субъект права* – индивид или организация, которые на основании юридических норм могут быть участниками правоотношений, т.е. носителями субъективных прав и обязанностей.

❖ *Субъективное право* – вид и мера возможного поведения, обеспеченная юридическими обязанностями других лиц.

❖ *Толкование норм права* – совокупность мыслительных операций, совершаемых субъектом права в целях уяснения смысла и содержания правовых норм, а также деятельность по разъяснению норм права другим лицам.

❖ *Унитаризм* – принцип государственного устройства, когда власть полностью сосредоточена в центральных органах управления, а региональные органы наделены лишь совещательными правами и частными полномочиями.

❖ *Федерация* – форма государственного устройства, при которой несколько суверенных государственных образований объединяются в одно союзное государство.

❖ *Юридическая обязанность* – предписанная обязанному лицу и обеспеченная возможностью государственного принуждения мера необходимого поведения, которой оно (обязанное лицо) должно следовать в интересах управомоченного лица.

❖ *Юридическая ответственность* – специфическое правовое отношение между государством (в лице его компетентных органов) и правонарушителем, содержанием которого являются обязанность правонарушителя претерпеть меры государственного принудительного воздействия в форме определенных лишений и право компетентного государственного органа осуществить это принуждение.

❖ *Юридический факт* – обстоятельство, которое предусмотрено в законе и иных источниках права в качестве основания возникновения правовых отношений.

## **Введение в избирательное право**

Корректоры: *Т.В. Калинина, Н.М. Пуцина*  
Верстка *О.Г. Свиридова*

---

Лицензия ИД № 00001 от 28.09.1999 г.  
Сдано в набор 11.06.2003, Подписано в печать 22.07.2003.  
Формат 60x90<sup>1</sup>/<sub>16</sub>. Печать офсетная.  
Печ. л. 13,0. Тираж 2100 экз. Заказ 4909.

---

Отпечатано в ОАО «Типография «Новости»  
105005, Москва, ул. Фр. Энгельса, 46.