

*Издание подготовлено в рамках реализации Сводного плана основных мероприятий по повышению правовой культуры избирателей (участников референдума), обучению организаторов выборов и референдумов, совершенствованию и развитию избирательных технологий в Российской Федерации на 2009 год, утвержденного постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 24 декабря 2008 года № 142/1049-5.*

Под общей редакцией **В.Е. Чурова**

Научный редактор – **Н.Е. Конкин**

Научные рецензенты:

**И.Б. Борисов**, кандидат юридических наук,

**В.П. Волков**, кандидат юридических наук,

**М.В. Гришина**,

**Е.П. Дубровина**, кандидат юридических наук,

заслуженный юрист Российской Федерации,

**Э.А. Ермакова**, заслуженный юрист Российской Федерации,

**А.Г. Ивлев**, кандидат философских наук, доцент,

**Е.И. Колюшин**, доктор юридических наук, профессор,

заслуженный юрист Российской Федерации,

**Н.А. Кулясова**, заслуженный юрист Российской Федерации,

**С.М. Шапцев**, доктор юридических наук, профессор,

заслуженный юрист Российской Федерации,

**В.И. Лысенко**, доктор юридических наук,

заслуженный юрист Российской Федерации

Ответственный редактор – доктор юридических наук,  
заслуженный юрист Российской Федерации **А.В. Иванченко**

**СБОРНИК конкурсных работ в области избирательного права, избирательного процесса и законодательства о референдуме, выполненных студентами и аспирантами высших учебных заведений (юридических вузов и факультетов, правовых кафедр) Российской Федерации в 2008/2009 учебном году.** – М.: РЦОИТ, 2009. – 220 с.

В сборнике опубликованы лучшие из работ, поступивших на конкурс среди студентов и аспирантов высших учебных заведений (юридических вузов и факультетов, правовых кафедр) Российской Федерации по вопросам избирательного права и избирательного процесса в 2008/2009 учебном году.

В сборнике также представлены нормативные документы и информационные материалы о проведении конкурса.

Издание адресовано будущим юристам, а также всем, кто интересуется развитием избирательного права и избирательного процесса в России и за рубежом.

**СОДЕРЖАНИЕ****Раздел 1. Нормативные документы**

Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 2 октября 2008 года № 133/975-5 «О конкурсе среди студентов и аспирантов высших учебных заведений (юридических вузов и факультетов, правовых кафедр) Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса в 2008/2009 учебном году» 4

Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 10 июня 2009 года № 163/1159-5 «Об итогах конкурса среди студентов и аспирантов высших учебных заведений (юридических вузов и факультетов, правовых кафедр) Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса в 2008/2009 учебном году» 16

**Раздел 2. Итоги проведения конкурса**

Информация о проведении конкурса среди студентов и аспирантов высших учебных заведений (юридических вузов и факультетов, правовых кафедр) Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса в 2008/2009 учебном году 19

**Раздел 3. Работы победителей конкурса****3.1. Работы студентов 38**

*Дурнова И.А.* Электронное голосование на выборах: новое в избирательном законодательстве Российской Федерации 38

*Ульянов А.Ю.* Референдум в Российской Федерации: референдарный процесс и особенности процедуры инициирования 50

*Айташева З.Б.* Становление и развитие регионального избирательного законодательства (на примере Республики Алтай) 64

*Батягина Н.Ж.* Избирательные системы на муниципальных выборах: законодательство и практика проведения выборов 74

*Филина М.А.* Юридическая ответственность в избирательном процессе 87

*Ерыгин Я.А.* Предвыборная агитация (методическое пособие для руководителей клубов молодых избирателей и организаторов выборов) 98

*Калиничева Е.С., Пискунова А.О.* Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. Рабочая тетрадь-практикум (учебно-методическое пособие) 112

*Белякова С.И.* Социальное настроение как фактор влияния на электоральное поведение 128

---

<b>3.2. Работы аспирантов</b>	147
<i>Гетьман Л.С.</i> Избирательные документы в российском избирательном праве	147
<i>Дуксин П.А.</i> Становление и развитие федерального избирательного законодательства	160
<i>Петухова Н.В.</i> Правовые условия, ограничивающие возможность инициирования, назначения и проведения референдумов в Российской Федерации	175
<i>Собачевская Ю.А.</i> Сборник задач по избирательному праву Российской Федерации (пособие)	193



## **ЦЕНТРАЛЬНАЯ ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КОМИССИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

### **ПОСТАНОВЛЕНИЕ**

2 октября 2008 года

№ 133/975-5

Москва

**О конкурсе среди студентов и аспирантов высших учебных заведений  
(юридических вузов и факультетов, правовых кафедр)  
Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права  
и избирательного процесса в 2008/2009 учебном году**

Заслушав информацию секретаря Центральной избирательной комиссии Российской Федерации Н.Е. Конкина о проведении конкурса среди студентов и аспирантов высших учебных заведений (юридических вузов и факультетов, правовых кафедр) Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса в 2008/2009 учебном году, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации **п о с т а н о в л я е т** :

1. Провести совместно с Министерством образования и науки Российской Федерации с 1 ноября 2008 года по 15 июля 2009 года конкурс среди студентов и аспирантов высших учебных заведений (юридических вузов и факультетов, правовых кафедр) Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса в 2008/2009 учебном году.

2. Утвердить Положение о конкурсе среди студентов и аспирантов высших учебных заведений (юридических вузов и факультетов, правовых кафедр) Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса в 2008/2009 учебном году (приложение № 1) и состав Комиссии по подведению итогов конкурса (приложение № 2).

3. Комиссии по подведению итогов конкурса до 10 июня 2009 года представить Центральной избирательной комиссии Российской Федерации материалы об итогах конкурса и кандидатурах победителей.

4. Оплату расходов, связанных с проведением конкурса, произвести за счет средств, выделенных Российскому центру обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации по разделу 01 «Общегосударственные вопросы», подразделу 07 «Обеспечение проведения выборов и референдумов», целевой статье 0200400 «Государственная автоматизированная информационная система «Выборы», повышение правовой культуры избирателей и обучение организаторов выборов», по виду расходов 012 «Выполнение функций государственными органами».

5. Возложить решение организационных вопросов, связанных с проведением конкурса и подведением его итогов, на Российский центр обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

6. Опубликовать настоящее постановление в журнале «Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации» и направить в Министерство образования и науки

Российской Федерации, высшие учебные заведения (юридические вузы и факультеты, правовые кафедры) Российской Федерации.

Заместитель Председателя  
Центральной избирательной комиссии  
Российской Федерации

Секретарь  
Центральной избирательной комиссии  
Российской Федерации



С.В. Вавилов

Н.Е. Конкин

Приложение № 1

СОГЛАСОВАНО  
Статс-секретарь – заместитель Министра  
образования и науки  
Российской Федерации

УТВЕРЖДЕНО  
постановлением Центральной избирательной  
комиссии Российской Федерации

Ю.П. Сентюрин от 2 октября 2008 года № 133/975–5

**ПОЛОЖЕНИЕ  
о конкурсе среди студентов и аспирантов высших учебных заведений  
(юридических вузов и факультетов, правовых кафедр)  
Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права  
и избирательного процесса в 2008/2009 учебном году**

**1. Общие положения**

1.1. Конкурс среди студентов и аспирантов высших учебных заведений (юридических вузов и факультетов, правовых кафедр) Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса в 2008/2009 учебном году (далее – конкурс) проводится с целью повышения уровня правовой культуры молодых избирателей, интереса к изучению избирательного права и избирательного процесса, реализации творческого потенциала молодых ученых, стимулирования инициативы и самостоятельности студентов и аспирантов в научных исследованиях и разработках по вопросам избирательного права и избирательного процесса.

1.2. Конкурс проводится Центральной избирательной комиссией Российской Федерации в период с 1 ноября 2008 года по 15 июля 2009 года совместно с Министерством образования и науки Российской Федерации при содействии избирательных комиссий субъектов Российской Федерации и высших учебных заведений (юридических вузов и факультетов, правовых кафедр) Российской Федерации.

1.3. Организационное и методическое обеспечение проведения конкурса и деятельности Комиссии по подведению итогов конкурса среди студентов и аспирантов высших учебных заведений (юридических вузов и факультетов, правовых кафедр) Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса в 2008/2009 учебном году (далее – Конкурсная комиссия) осуществляет Российский центр обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (далее – РЦОИТ при ЦИК России).

## 2. Условия конкурса

2.1. Для участия в конкурсе студентам и аспирантам высших учебных заведений (юридических вузов и факультетов, правовых кафедр) или коллективам авторов в составе не более трех человек необходимо подготовить работу в соответствии с перечнем разделов и тем работ по вопросам избирательного права и избирательного процесса (приложение № 1) и не позднее 1 февраля 2009 года представить ее на рассмотрение соответствующей кафедры вуза.

К участию в конкурсе допускаются также методические пособия по вопросам избирательного права и избирательного процесса для различных категорий участников избирательного процесса, в том числе для будущих избирателей, – лекции, программы обучения, учебно-методические пособия по избирательному праву и избирательному процессу в схемах и таблицах, программы информационно-разъяснительной деятельности избирательных комиссий, путеводители по избирательному праву, памятки для избирателей, кандидатов, наблюдателей, рабочие блокноты или тетради для кандидатов, их представителей, членов избирательных комиссий, наглядные пособия (плакаты) по избирательному праву, сценарии деловых игр, конкурсов, фестивалей, компьютерные игры, макеты сайтов и так далее. К сценариям деловых игр, конкурсов, фестивалей могут быть приложены видео- и фотоматериалы, иллюстрирующие проведение указанных мероприятий.

2.2. Работа должна представлять собой актуальное исследование по тематике конкурса, содержать обоснованные выводы, ссылки на использованную литературу и другие источники, список которых должен прилагаться, может содержать предложения по совершенствованию федерального или регионального законодательства о выборах.

При написании работы студент (аспирант) должен руководствоваться следующими критериями:

- 1) оформление работы в соответствии с требованиями настоящего Положения;
- 2) соответствие содержания работы выбранной теме;
- 3) наличие характеристики объекта и предмета исследования (для аспирантов);
- 4) указание целей и задач работы;
- 5) актуальность темы и наличие элементов научной новизны;
- 6) научный стиль изложения, последовательность в аргументации, самостоятельность мышления, грамотность;
- 7) уровень знакомства с современным состоянием проблемы;
- 8) наличие источниковедческого анализа в работе;
- 9) возможность практического применения (для методических пособий).

2.3. Работа должна быть представлена на конкурс в отпечатанном и сброшюрованном виде на листах формата А4. Объем работы – не более 40 и не менее 25 страниц машинописного текста (включая оглавление), напечатанного через два интервала (компьютерный полуторный). Страницы работы, за исключением титульного листа и оглавления, должны быть пронумерованы (оглавление считать страницей 1). Прилагаемые к работе плакаты, схемы и другой иллюстративный материал должны быть сложены так, чтобы соответствовать формату А4.

2.4. На титульном листе работы (образец представлен в приложении № 2) необходимо указать:

- а) наименование, почтовый индекс и адрес вуза;
- б) фамилию, имя, отчество ректора;
- в) тему работы;
- г) сведения об авторе:  
фамилия, имя, отчество, курс, отделение (дневное, вечернее, заочное), факультет;  
почтовый индекс, домашний адрес;  
код города, телефон;
- д) сведения о научном руководителе, оказавшем консультативную и методическую помощь студенту (аспиранту) в подготовке работы:  
фамилия, имя, отчество, место работы, должность, ученая степень, ученое звание.

2.5. Научный руководитель, оказывающий консультативную и методическую помощь студенту (аспиранту), осуществляет контроль за содержанием работы и ее оформлением в соответствии с требованиями настоящего Положения.

2.6. Работы, подготовленные и присланные на конкурс с нарушением требований настоящего Положения, Конкурсной комиссией не рассматриваются.

2.7. Присланные на конкурс работы не возвращаются. По просьбе автора он может получить копию рецензии на свою работу. Конкурсные работы и материалы могут быть использованы в деятельности РЦОИТ при ЦИК России.

### 3. Порядок проведения конкурса

3.1. Для подведения итогов конкурса создается Конкурсная комиссия, в состав которой входят члены ЦИК России, представители Министерства образования и науки Российской Федерации, РЦОИТ при ЦИК России, члены Научно-методического совета при ЦИК России, ученые и специалисты в области избирательного права.

3.2. Конкурс проводится в два этапа.

На первом этапе организация конкурса осуществляется высшими учебными заведениями (юридическими вузами и факультетами, правовыми кафедрами) Российской Федерации совместно с избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации.

Конкурсные комиссии высших учебных заведений (юридических вузов и факультетов, правовых кафедр) Российской Федерации в установленном администрациями вузов порядке проводят отбор лучших работ, которые направляются в избирательную комиссию субъекта Российской Федерации не позднее 1 марта 2009 года (дата отправки определяется по штампу почтового отделения либо по соответствующему штампу для приема документов избирательной комиссии субъекта Российской Федерации).

К каждой работе должны быть приложены:

а) текст работы (включая титульный лист, оглавление, список источников и все приложения) на электронном носителе;

б) рецензия научного руководителя;

в) рекомендация соответствующей кафедры вуза о выдвижении работы на второй этап конкурса;

г) сопроводительное письмо ректора вуза (декана факультета).

Избирательная комиссия субъекта Российской Федерации в установленном своим решением порядке в течение месяца проводит оценку и отбор лучших работ, которые с сопроводительным письмом избирательной комиссии не позднее 1 апреля 2009 года (дата отправки определяется по штампу почтового отделения) направляются в РЦОИТ при ЦИК России (109012, г. Москва, Б. Черкасский пер., д. 7) для рассмотрения и оценки Конкурсной комиссией.

3.3. На втором этапе Конкурсная комиссия до 1 июня 2009 года определяет лучшие работы: отдельно – аспирантов, отдельно – студентов.

### 4. Подведение итогов конкурса

4.1. Итоги конкурса подводит Конкурсная комиссия.

4.2. РЦОИТ при ЦИК России вправе заключать с членами Конкурсной комиссии и другими специалистами договоры на рецензирование представленных на конкурс работ.

4.3. Представленные работы до 11 мая 2009 года рецензируются и оцениваются членами Конкурсной комиссии по стобальной системе. Работы, получившие выше восьмидесяти баллов, в целях определения победителей конкурса повторно рецензируются и оцениваются до 20 мая 2009 года.

По результатам повторного рецензирования формируется проект решения Конкурсной комиссии об итогах конкурса.

4.4. Конкурсная комиссия до 1 июня 2009 года подводит итоги конкурса и открытым голосованием определяет победителей конкурса, исходя из количества присуждаемых премий

в каждой категории участников. Заседание Конкурсной комиссии считается правомочным, если в нем принимает участие простое большинство ее членов.

Решение Конкурсной комиссии принимается простым большинством голосов от числа ее членов, присутствующих на заседании. При равенстве голосов голос председателя Конкурсной комиссии является решающим.

Если Конкурсная комиссия сочтет, что ни одна из представленных на конкурс работ не заслуживает премии, она может ограничиться вручением дипломов.

При рецензировании работ и подведении итогов конкурса фамилии и другие сведения об авторах работ членам Конкурсной комиссии не сообщаются.

Результаты голосования и решение Конкурсной комиссии заносятся в протокол Конкурсной комиссии, который подписывают председатель, секретарь и члены Конкурсной комиссии, принимавшие участие в голосовании. Решение направляется в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации до 10 июня 2009 года.

4.5. На основании решения Конкурсной комиссии ЦИК России своим постановлением по итогам конкурса присуждает премии:

для студентов – одну первую премию в размере 25 тысяч рублей, две вторых премии по 20 тысяч рублей и три третьих премии по 10 тысяч рублей;

для аспирантов – одну первую премию в размере 25 тысяч рублей, две вторых премии по 20 тысяч рублей и три третьих премии по 10 тысяч рублей.

За разработанные методические пособия присуждаются три поощрительных премии по 10 тысяч рублей.

Если какая-либо премия не присуждается, то на основании предложений Конкурсной комиссии в пределах размера этой премии может быть увеличено количество других премий.

Победителям конкурса вручаются дипломы, а их научным руководителям направляются благодарственные письма Конкурсной комиссии.

Обладателям первой премии среди студентов и аспирантов объявляется благодарность Министерства образования и науки Российской Федерации.

4.6. В случае присуждения премии авторскому коллективу сумма премии не увеличивается, а распределяется между членами авторского коллектива в соответствии с требованиями пункта 2 статьи 1059 Гражданского кодекса Российской Федерации.

4.7. Постановление ЦИК России об итогах конкурса направляется авторам работ, победивших в конкурсе, администрациям вузов, студенты и аспиранты которых приняли участие в конкурсе.

## 5. Вручение премий победителям конкурса

5.1. Церемония вручения премий и дипломов победителям конкурса проводится в ЦИК России до 15 июля 2009 года.

5.2. В рамках проведения церемонии вручения премий и дипломов заслушиваются сообщения победителей конкурса по темам представленных на конкурс работ.

5.3. Если победитель конкурса не может прибыть на церемонию, причитающаяся ему денежная сумма и диплом отправляются по почте с оплатой дополнительных расходов по пересылке.

5.4. Лучшие работы по предложению Конкурсной комиссии могут быть опубликованы в журнале «Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации», приложении к нему – «Журнале о выборах», а также в Сборнике конкурсных работ в области избирательного права и избирательного процесса, издаваемом РЦОИТ при ЦИК России по итогам конкурса.

5.5. Оплата расходов, связанных с подготовкой и проведением конкурса (выплата премий, проживание победителей конкурса в гостинице, оплата стоимости проезда от места жительства до г. Москвы и обратно, почтовые и другие расходы), производится за счет средств, выделенных РЦОИТ при ЦИК России на реализацию мероприятий по повышению правовой культуры избирателей (участников референдума), обучение организаторов выборов и референдумов и других участников избирательного процесса в Российской Федерации.



Приложение № 1  
к Положению о конкурсе среди студентов  
и аспирантов высших учебных заведений  
(юридических вузов и факультетов, правовых  
кафедр) Российской Федерации на лучшую работу  
по вопросам избирательного права  
и избирательного процесса  
в 2008/2009 учебном году

**ПЕРЕЧЕНЬ**  
**разделов и тем работ по вопросам избирательного права**  
**и избирательного процесса**

**I. Избирательное право**

1. Роль и место избирательного права в системе российского права.
2. Избирательное право и институты народовластия.
3. Система источников избирательного права Российской Федерации.
4. Принципы избирательного права.
5. Принцип свободных выборов в избирательном праве.
6. Принцип равного избирательного права.
7. Становление и развитие федерального избирательного законодательства.
8. Становление и развитие регионального избирательного законодательства (по материалам субъектов Российской Федерации).
9. Особенности муниципального избирательного права.
10. Перспективы развития избирательного законодательства в Российской Федерации.
11. Правовые и организационные формы взаимодействия избирательных комиссий субъектов Российской Федерации с органами государственной власти и местного самоуправления при подготовке и проведении выборов.
12. Пропорциональная избирательная система и выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.
13. Особенности применения пропорциональной избирательной системы на региональных выборах (по материалам субъектов Российской Федерации).
14. Смешанная избирательная система на региональных выборах (по материалам субъектов Российской Федерации).
15. Избирательные системы на муниципальных выборах: законодательство и практика проведения выборов.
16. Система избирательных комиссий и вопросы совершенствования их деятельности.
17. Система избирательных комиссий на федеральных выборах: законодательство, практика, проблемы, перспективы.
18. Система избирательных комиссий на региональных выборах: законодательство, практика, проблемы, перспективы.
19. Система избирательных комиссий на муниципальных выборах: законодательство, практика, проблемы, перспективы.
20. Правовой статус политических партий в избирательном процессе: общие вопросы.
21. Особенности правового статуса политических партий на выборах (по уровню выборов).
22. Предвыборная агитация и политическая реклама: понятия, соотношение, особенности правового регулирования в Российской Федерации.
23. Вопросы взаимодействия средств массовой информации и избирательных комиссий: законодательство и практика.
24. Средства массовой информации: информирование и предвыборная агитация (законодательные дозволения и запреты).

25. Роль судебной практики в развитии и совершенствовании избирательного права и законодательства.
26. Роль решений Конституционного Суда Российской Федерации в развитии избирательного права и избирательного процесса.
27. Решения Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам предвыборной агитации.
28. Решения Верховного Суда Российской Федерации по вопросам предвыборной агитации.
29. Решения Верховного Суда Российской Федерации по вопросам регистрации кандидатов, списков кандидатов.
30. Решения Верховного Суда Российской Федерации по вопросам подкупа избирателей.
31. Решения высших судов республик, краевых, областных судов, судов городов федерального значения, автономной области и автономных округов по вопросам предвыборной агитации.
32. Решения высших судов республик, краевых, областных судов, судов городов федерального значения, автономной области и автономных округов по вопросам регистрации кандидатов, списков кандидатов.
33. Решения высших судов республик, краевых, областных судов, судов городов федерального значения, автономной области и автономных округов по вопросам подкупа избирателей.

## II. Избирательный процесс

1. Избирательный процесс: понятие, структура и стадии.
2. Назначение выборов: субъекты права назначения и процедуры.
3. Сроки в избирательном процессе.
4. Соотношение законодательного и договорного регулирования в избирательном процессе Российской Федерации.
5. Понятие единого дня голосования в Российской Федерации и механизм совмещения выборов.
6. Выборы в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации (на примере конкретного региона).
7. Регистр избирателей: обеспечение избирательных прав граждан Российской Федерации при регистрации (учете) избирателей и составлении списков избирателей.
8. Проблемы обеспечения гарантий избирательных прав граждан Российской Федерации при образовании избирательных округов и избирательных участков.
9. Гарантии прав граждан Российской Федерации в сфере информационного обеспечения выборов.
10. Институт выдвижения и регистрации списка кандидатов: понятие, юридические условия и гарантии реализации пассивного избирательного права.
11. Институт доверенных лиц в избирательном процессе.
12. Институт наблюдателей в избирательном процессе.
13. Информирование избирателей: правовое регулирование и практика.
14. Предвыборная агитация: правовое регулирование и практика.
15. Особенности проведения предвыборной агитации кандидатами от политических партий в ходе выборов в региональный парламент (на примере конкретного региона).
16. Финансовое обеспечение деятельности политической партии, ее регионального отделения.
17. Финансовое обеспечение подготовки и проведения выборов: правовое регулирование и практика.
18. Финансирование избирательных кампаний кандидатов, избирательных объединений: правовое регулирование и практика.
19. Финансовый контроль в избирательном процессе: правовое регулирование и практика.

20. Финансовый контроль избирательных кампаний кандидатов, избирательных объединений.
21. Избирательный залог: правовой статус и проблемы применения.
22. Проблемы организации и проведения досрочного голосования: правовое регулирование и практика.
23. Проблемы организации и проведения голосования в отдаленных и труднодоступных местностях, на судах, полярных станциях: правовое регулирование и практика.
24. Особенности организации и проведения голосования отдельных категорий граждан: правовое регулирование и практика.
25. Юридическая ответственность и ее виды в избирательном процессе.
26. Причины и условия, способствующие нарушениям избирательных прав граждан России.
27. Избирательные споры и способы их разрешения.
28. Борьба с незаконными технологиями в ходе проведения избирательных кампаний.
29. Организационно-правовые способы противодействия применению противоправных технологий на выборах (на примере конкретного региона).
30. Незаконная печатная продукция: выявление, пресечение, ответственность.
31. Незаконные технологии в процессе организации голосования и подсчета голосов и противодействие им.
32. Повышение уровня участия избирателей в выборах: проблемы и перспективы.
33. Повышение правовой культуры участников избирательного процесса как один из способов обеспечения избирательных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации.
34. Организационно-правовые вопросы обеспечения конституционной законности избирательного процесса в Российской Федерации.
35. Референдумы по вопросам объединения субъектов Российской Федерации: законодательство, практика, итоги.
36. Организация голосования избирателей с ограниченными возможностями.

### III. Новые технологии в избирательном процессе

1. Информационные технологии в избирательном процессе: понятие и виды.
2. Информационные технологии в избирательном процессе (на примере работы Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы»).
3. Использование информационных систем и технологий при проведении предвыборной агитации: практика и проблемы правового регулирования.
4. Юридическая сила документов, подготовленных с использованием Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы».
5. Электронные средства голосования: правовое регулирование и общественное доверие к итогам выборов.
6. Комплексы обработки избирательных бюллетеней: правовое регулирование и практика применения.
7. Электронное голосование на выборах: новое в избирательном законодательстве Российской Федерации.
8. Зарубежный опыт автоматизации избирательного процесса.
9. Зарубежный опыт электронного голосования на выборах.
10. Интернет и выборы.

### IV. Молодежь и выборы

1. Молодежь и ее участие в выборах: формы и методы повышения электоральной активности.
2. Общественные молодежные палаты (молодежные парламенты) и их роль в формировании гражданской позиции молодых избирателей.

3. Опыт зарубежных стран по привлечению молодежи к участию в выборах.
4. Деятельность избирательных комиссий по вовлечению молодежи в избирательный процесс (на примере субъекта Российской Федерации).

## **V. Международные избирательные стандарты и зарубежное избирательное право, сравнительное правоведение**

1. Международные избирательные стандарты и их роль в развитии национального избирательного законодательства и практике проведения демократических выборов.
2. Международно-правовые акты – один из источников избирательного права России.
3. Международные принципы и стандарты избирательных процедур и процессы их трансформации в национальное законодательство.
4. Влияние развития национальных электоральных процедур на формирование международных избирательных стандартов.
5. Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств.
6. Избирательное законодательство государств – участников Содружества Независимых Государств (на примере отдельных государств Содружества).
7. Международные обязательства по проведению демократических выборов в государствах – участниках ОБСЕ.
8. Международные избирательные стандарты в рамках Совета Европы.
9. Роль решений Европейского Суда по правам человека в обеспечении и защите избирательных прав и свобод граждан.
10. Избирательное законодательство государств – участников ОБСЕ (на примере отдельных стран).
11. Практика организации и проведения парламентских выборов в отдельных зарубежных странах (по усмотрению участника конкурса).
12. Институт международных наблюдателей в избирательном процессе.
13. Европейский Союз и выборы в Европарламент: законодательство и практика.
14. ООН и международные избирательные стандарты: новые тенденции.

## **VI. Методические пособия по вопросам избирательного права и избирательного процесса для различных категорий участников избирательного процесса**

Приложение № 2  
к Положению о конкурсе среди студентов  
и аспирантов высших учебных заведений  
(юридических вузов и факультетов, правовых  
кафедр) Российской Федерации на лучшую работу  
по вопросам избирательного права  
и избирательного процесса  
в 2008/2009 учебном году

**Образец титульного листа  
конкурсной работы**

**Московский городской педагогический университет  
(МГПУ)**

**129226, г. Москва, 2-й Сельскохозяйственный проезд, д.4**  
Ректор университета – Рябов Виктор Васильевич

**Проблемы совершенствования  
избирательного права в Российской Федерации**

**Автор (авторы)\***

Иванова Мария Николаевна

студентка 4-го курса  
очного отделения  
юридического факультета МГПУ  
115610 г.Москва,  
Щелковский пер., дом 7, кв.34,  
тел. (8-495)-000-00-00

**Научный руководитель**

Стеклов Николай Иванович

кандидат юридических наук,  
доцент кафедры конституционного  
права и отраслевых юридических  
дисциплин юридического  
факультета МГПУ  
тел. (8-495)-000-00-00

**Москва  
2008/2009**

\* Если работа написана группой авторов, указываются данные о каждом из них.

УТВЕРЖДЕН  
постановлением Центральной избирательной  
комиссии Российской Федерации  
от 2 октября 2008 года № 133/975–5

### СОСТАВ

**Комиссии по подведению итогов конкурса среди студентов и аспирантов  
высших учебных заведений (юридических вузов и факультетов, правовых кафедр)  
Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права  
и избирательного процесса в 2008/2009 учебном году**

#### Председатель

ЧУРОВ  
Владимир Евгеньевич  
Председатель Центральной избирательной комиссии  
Российской Федерации

#### Заместители председателя

КОНКИН  
Николай Евгеньевич  
секретарь Центральной избирательной комиссии  
Российской Федерации

СЕНТЮРИН  
Юрий Петрович  
статс-секретарь – заместитель Министра образования  
и науки Российской Федерации (по согласованию)

#### Секретарь

СОЗЫКИНА  
Антонина Алексеевна  
заместитель руководителя Российского центра обучения  
избирательным технологиям при Центральной избирательной  
комиссии Российской Федерации

#### Члены комиссии

БОРИСОВ  
Игорь Борисович  
член Центральной избирательной комиссии  
Российской Федерации, кандидат юридических наук

ВИНОКУРОВ  
Алексей Алексеевич  
помощник статс-секретаря – заместителя Министра  
образования и науки Российской Федерации (по согласованию)

ГРИШИНА  
Майя Владимировна  
член Центральной избирательной комиссии  
Российской Федерации

ДУБРОВИНА  
Елена Павловна  
член Центральной избирательной комиссии  
Российской Федерации, кандидат юридических наук

ЕРМАКОВА  
Эльвира Леонидовна  
член Центральной избирательной комиссии  
Российской Федерации

ЗАСЛАВСКИЙ  
Сергей Евгеньевич  
член Научно-методического совета при Центральной  
избирательной комиссии Российской Федерации,  
доктор юридических наук

ЗЕМЛЯНСКИХ Светлана Дмитриевна	начальник Отдела обучения участников избирательного процесса и правового просвещения избирателей Российского центра обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, кандидат философских наук, доцент
ЗОТОВА Зоя Михайловна	профессор кафедры политологии и политического управления Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации, доктор исторических наук (по согласованию)
КОЛЮШИН Евгений Иванович	член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор
ЛЫСЕНКО Владимир Иванович	член Научно-методического совета при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, доктор юридических наук
СМИРНОВ Вильям Викторович	член Научно-методического совета при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, заведующий сектором политологических исследований Института государства и права Российской академии наук, кандидат юридических наук
СПИРИНА Галина Григорьевна	начальник отдела просвещения и образования в области прав человека Организационно-аналитического управления аппарата Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, кандидат исторических наук (по согласованию)
ШАПИЕВ Сиябшах Магомедович	член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор

**ЦЕНТРАЛЬНАЯ ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КОМИССИЯ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ****ПОСТАНОВЛЕНИЕ**10 июня 2008 года№ 163/1159–5

Москва

**Об итогах конкурса среди студентов и аспирантов высших учебных заведений  
(юридических вузов и факультетов, правовых кафедр) Российской Федерации  
на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса  
в 2008/2009 учебном году**

Заслушав информацию секретаря Центральной избирательной комиссии Российской Федерации Н.Е. Конкина, в соответствии с постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 2 октября 2008 года № 133/975-5 «О конкурсе среди студентов и аспирантов высших учебных заведений (юридических вузов и факультетов, правовых кафедр) Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса в 2008/2009 учебном году» Центральная избирательная комиссия Российской Федерации **п о с т а н о в л я е т**:

1. Признать победителями конкурса, вручить дипломы и присудить следующие премии студентам:

**Одну первую премию в размере 25 тысяч рублей**

ДУРНОВОЙ Ирине Александровне	студентке 4-го курса Института юстиции Саратовской государственной академии права за работу «Электронное голосование на выборах: новое в избирательном законодательстве Российской Федерации»
---------------------------------	--

**Одну вторую премию в размере 20 тысяч рублей**

УЛЬЯНОВУ Александру Юрьевичу	студенту 5-го курса Юридического института Томского государственного университета за работу «Референдум Российской Федерации: референдарный процесс и особенности процедуры инициирования»
---------------------------------	---

**Три третьих премии в размере 10 тысяч рублей каждая**

АЙТАШЕВОЙ Зульфии Баратбековне	студентке 5-го курса юридического факультета Горно-Алтайского государственного университета за работу «Становление и развитие регионального избирательного законодательства (на примере Республики Алтай)»
-----------------------------------	---



БАТЯГИНОЙ  
Надежде Жозефовне студентке 6-го курса юридического факультета филиала Северо-Западной академии государственной службы в городе Иваново за работу «Избирательные системы на муниципальных выборах: законодательство и практика проведения выборов»

ФИЛИНОЙ  
Марии Андреевне студентке 4-го курса Юридического института Иркутского государственного университета за работу «Юридическая ответственность в избирательном процессе».

2. Признать победителями конкурса, вручить дипломы и присудить следующие премии аспирантам:

**Три третьих премии в размере 10 тысяч рублей каждая**

ГЕТЬМАН  
Людмиле Сергеевне аспирантке кафедры конституционного и административного права Байкальского государственного университета экономики и права за работу «Избирательные документы в российском избирательном праве»

ДУКСИНУ  
Павлу Александровичу аспиранту юридического факультета Саратовского государственного университета им. Н.Г. Чернышевского за работу «Становление и развитие федерального избирательного законодательства»

ПЕТУХОВОЙ  
Наталии Валерьевне соискателю кафедры конституционного и международного права Юридического института Томского государственного университета за работу «Правовые условия, ограничивающие возможность инициирования, назначения и проведения референдумов в Российской Федерации».

3. Вручить дипломы и присудить:

**Три поощрительных премии за разработанные методические пособия в размере 10 тысяч рублей каждая**

ЕРЫГИНУ  
Ярославу Алексеевичу студенту 2-го курса юридического факультета Белгородского государственного университета за методическое пособие для руководителей клубов молодых избирателей и организаторов выборов «Предвыборная агитация»

СОБАЧЕВСКОЙ  
Юлии Александровне аспирантке Юридического института Костромского государственного технологического университета за методическое пособие «Сборник задач по избирательному праву Российской Федерации»

**Коллективу авторов**  
КАЛИНИЧЕВОЙ  
Елене Сергеевне студенткам 2-го курса юридического факультета Кубанского государственного аграрного университета за учебно-методическое пособие «Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. Рабочая тетрадь – Практикум».

ПISKУНОВОЙ  
Арине Олеговне

4. Вручить диплом и присудить:

## Поощрительную премию в размере 10 тысяч рублей

БЕЛЯКОВОЙ  
Светлане Игоревне

студентке 5-го курса социологического факультета  
Череповецкого государственного университета за работу  
«Социальные настроения как фактор влияния на электоральное  
поведение».

5. Опубликовать в Сборнике конкурсных работ в области избирательного права и избирательного процесса работу студента 3-го курса юридического факультета Московской государственной юридической академии Ермолаева Евгения Александровича «Предвыборная агитация и политическая реклама: понятия, соотношение, особенности правового регулирования в Российской Федерации».

6. Отметить ответственность и требовательность конкурсных комиссий Байкальского государственного университета экономики и права, Белгородского государственного университета, Горно-Алтайского государственного университета, Иркутского государственного университета, Костромского государственного технологического университета, Кубанского государственного аграрного университета, Московской государственной юридической академии, Саратовской государственной академии права, Саратовского государственного университета им. Н.Г. Чернышевского, филиала Северо-Западной академии государственной службы в городе Иваново, Томского государственного университета, Череповецкого государственного университета.

7. Направить благодарственные письма Конкурсной комиссии научным руководителям победителей конкурса.

8. Провести церемонию вручения премий и дипломов в первой декаде июля 2009 года.

9. Российскому центру обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации за счет средств, выделенных на повышение правовой культуры избирателей (участников референдума), обучение организаторов выборов и референдумов, совершенствование и развитие избирательных технологий в Российской Федерации на 2009 год, обеспечить изготовление дипломов, выплату денежных премий победителям конкурса и оплату расходов, связанных с их проживанием в гостинице, проездом от места жительства до Москвы и обратно, проведением церемонии вручения премий и дипломов победителям конкурса и при необходимости почтовых расходов.

10. Российскому центру обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации подготовить к изданию лучшие работы участников конкурса за счет средств, выделенных на повышение правовой культуры избирателей (участников референдума), обучение организаторов выборов и референдумов, совершенствование и развитие избирательных технологий в Российской Федерации на 2009 год.

11. Опубликовать настоящее постановление в журнале «Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации» и направить в Министерство образования и науки Российской Федерации.

Заместитель Председателя  
Центральной избирательной комиссии  
Российской Федерации

Секретарь  
Центральной избирательной комиссии  
Российской Федерации



С.В. Вавилов

Н.Е. Конкин

**ИНФОРМАЦИЯ О ПРОВЕДЕНИИ КОНКУРСА  
СРЕДИ СТУДЕНТОВ И АСПИРАНТОВ  
ВЫСШИХ УЧЕБНЫХ ЗАВЕДЕНИЙ  
(ЮРИДИЧЕСКИХ ВУЗОВ И ФАКУЛЬТЕТОВ,  
ПРАВОВЫХ КАФЕДР) РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ НА ЛУЧШУЮ РАБОТУ ПО  
ВОПРОСАМ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА  
И ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА  
В 2008/2009 УЧЕБНОМ ГОДУ**

2 октября 2008 года принято постановление ЦИК России «О конкурсе среди студентов и аспирантов высших учебных заведений (юридических вузов и факультетов, правовых кафедр) Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса в 2008/2009 учебном году».

Конкурс проводится ЦИК России совместно с Министерством образования и науки Российской Федерации при содействии избирательных комиссий субъектов Российской Федерации и высших учебных заведений России. Организационное и методическое обеспечение проведения конкурса осуществляет РЦОИТ при ЦИК России (далее – РЦОИТ).

Целью конкурса является повышение уровня правовой культуры молодых избирателей, интереса к изучению избирательного права и избирательного процесса, реализация творческого потенциала молодых ученых, стимулирование инициативы и самостоятельности студентов и аспирантов в научных исследованиях и разработках по вопросам избирательного права и избирательного процесса.

Постановление было направлено во все избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, в 400 высших учебных заведений России, ведущих подготовку специалистов по специальности «юриспруденция». Кроме того, постановление размещено на сайтах ЦИК России и РЦОИТ.

Десятилетняя практика проведения конкурса показала, что интерес будущих специалистов к изучению избирательного права и избирательного процесса не утратил.

На рассмотрение Конкурсной комиссии в 2009 году поступило 229 работ, из них: 202 работы, или 88,2%, подготовлены студентами и 27 работ, или 11,8 %, – аспирантами.

Так как 29 работ написаны коллективом авторов, общее количество участников конкурса составило 259 человек.

Девять авторов работ были участниками предыдущих конкурсов. Четверо из них – победители конкурсов прошлых лет:

Дуксин Павел Александрович (2004/2005, 2007/2008), Миронова Мария Владимировна (2007/2008), Петухова (Атанова) Наталия Валерьевна (2006/2007, 2007/2008), Хорошева Анна Александровна (2006/2007, 2007/2008).

В конкурсе 2008/2009 учебного года приняли участие студенты и аспиранты 137 высших учебных заведений страны из 55 регионов России (приложения № 1, 2). Это рекордное представительство за 10 лет проведения конкурса.

Нельзя оставить без внимания и деятельность научных руководителей, оказавших консультативную и методическую помощь участникам конкурса, тем более что многие из них сотрудничают с нами на протяжении нескольких лет. Среди них известные ученые и ведущие специалисты в области избирательного права:

Авакян Сурен Адибекович, д.ю.н., профессор кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова;

Артамонова Наталья Вячеславовна, к.ю.н., старший преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин юридического факультета Брянского государственного университета им. академика И.Г. Петровского;

Барнашов Александр Матвеевич, к.ю.н., доцент, заведующий кафедрой конституционно-го и международного права Томского государственного университета;

Головин Алексей Геннадьевич, к.ю.н., старший преподаватель кафедры конституционно-го и муниципального права Московской государственной юридической академии;

Ерыгина Виктория Ивановна, к.и.н., доцент кафедры теории и истории государства и права Белгородского государственного университета;

Зув Николай Иванович, к.ю.н., доцент кафедры конституционного и муниципального права Магаданского филиала Московской государственной юридической академии;

Игнатенко Виктор Васильевич, д.ю.н., профессор, заслуженный юрист Российской Федерации;

Комкова Галина Николаевна, д.ю.н., профессор, декан юридического факультета Саратовского государственного университета им. Н.Г. Чернышевского;

Овчинников Валентин Алексеевич, к.т.н., к.ю.н., профессор кафедры государственного и международного права Северо-Западной академии государственной службы;

Онохова Вера Вениаминовна, к.ю.н., доцент, зав. кафедрой конституционного права Иркутского юридического института (филиала) Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации;

Садовникова Галина Дмитриевна, к.ю.н., доцент кафедры конституционного и муниципального права Московской государственной юридической академии;

Сергеев Дмитрий Борисович, к.ю.н., доцент кафедры государственного права Хакасского государственного университета им. Н. Ф. Катанова и др.

Среди научных руководителей есть те, кто сам был победителем предыдущих конкурсов:

Евсеева Людмила Анатольевна, к.ю.н., доцент кафедры теории, истории государства и права юридического факультета филиала Российского государственного социального университета в г. Чебоксары;

Петухова (Атанова) Наталия Валерьевна, старший преподаватель кафедры правовых дисциплин Иркутского государственного университета (филиал в г. Братске).

На конкурс 2008/2009 учебного года представлены работы по 149 различным темам (приложение № 3).

Количество работ по разделам распределилось следующим образом:

I. Избирательное право – 82 работы;

II. Избирательный процесс – 80 работ;

III. Новые технологии в избирательном процессе – 13 работ;

IV. Молодежь и выборы – 31 работа;

V. Международные избирательные стандарты и зарубежное избирательное право, сравнительное правоведение – 8 работ;

VI. Методические пособия по вопросам избирательного права и избирательного процесса для различных категорий участников избирательного процесса – 15 работ.

На первом месте по популярности конкурсные работы на тему: «Молодежь и ее участие в выборах: формы и методы повышения электоральной активности» (14 работ). Считаем, что это, прежде всего, следствие проведенного в прошлые годы обучения руководителей избирательных комиссий, во время которого был организован обмен опытом работы в форме презентаций и выездных занятий, значительное внимание было уделено работе с молодежью. Стимулом для разработки тем, связанных с молодежной тематикой, также стала инициатива избирательных комиссий субъектов Российской Федерации по проведению Дня молодого избирателя, поддержанная ЦИК России и, безусловно, проведение в Российской Федерации в 2009 году Года молодежи.

Молодежная аудитория живо откликнулась на изучение новых форм работы ЦИК России, связанных с электронным опросом избирателей. Впервые 5 работ написаны на тему «Электронные средства голосования: правовое регулирование и общественное доверие к итогам выборов».

Новым проявлением творчества молодых людей стало стремление представить свою работу в оригинальной, нетрадиционной форме. Впервые подготовлено 15 методических пособий в виде деловых игр, видеофильмов, презентаций, программ спецкурсов, памяток для молодежи и др.

По теоретическим вопросам наиболее популярны темы: «Принципы избирательного права» (7 работ), «Избирательные споры и способы их разрешения» (5 работ), «Избирательный процесс: понятие, структура и стадии» (5 работ).

Конкурсные работы рецензировались членами Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, членами Научно-методического совета при ЦИК России, работниками Аппарата ЦИК России, работниками Аппарата Уполномоченного по правам человека, учеными в области избирательного права и избирательного процесса.

Анализ тем и оценок говорит о том, что большинство участников конкурса серьезно занимаются изучением вопросов избирательного права и избирательного процесса, демонстрируя стремление к дальнейшему совершенствованию знаний по выборной тематике, творческому осмыслению избирательного законодательства.

Большинство работ написано на достаточно хорошем научном уровне, грамотным литературным языком.

Но вместе с тем следует отметить, что часть работ по своему содержанию представляют собой скомпонованный текст из федеральных законов и изложения позиций ряда ученых. Отсутствие самостоятельных суждений автора безусловно снижает ценность работы.

Представленные работы оценивались по стобалльной системе в соответствии с разработанными критериями оценки конкурсных работ.

При подведении итогов конкурса применялась система повторного рецензирования. Работы, получившие восемьдесят баллов и выше по итогам первого рецензирования, направлялись на повторное рецензирование.

28 мая 2009 года состоялось рабочее заседание Конкурсной комиссии по определению лучших работ. Пять работ было решено направить на дополнительное рецензирование.

3 июня 2009 года состоялось итоговое заседание Конкурсной комиссии и путем открытого голосования определены победители.

*Российский центр обучения  
избирательным технологиям  
при ЦИК России*

**Сведения о количестве работ,  
представленных на конкурс 2008/2009 учебного года  
(по субъектам Российской Федерации)**

<b>№ п/п</b>	<b>Наименование субъекта Российской Федерации</b>	<b>Количество работ</b>
1	Республика Адыгея	1
2	Республика Алтай	1
3	Республика Бурятия	3
4	Республика Дагестан	2
5	Республика Коми	2
6	Республика Марий Эл	3
7	Республика Мордовия	3
8	Республика Северная Осетия–Алания	8
9	Республика Хакасия	5
10	Чувашская Республика	3
11	Алтайский край	12
12	Краснодарский край	11
13	Ставропольский край	11
14	Хабаровский край	3
15	Амурская область	2
16	Астраханская область	1
17	Белгородская область	8
18	Брянская область	2
19	Владимирская область	1
20	Волгоградская область	2
21	Вологодская область	2
22	Ивановская область	4
23	Иркутская область	15
24	Калининградская область	1
25	Кемеровская область	9
26	Кировская область	2

№ п/п	Наименование субъекта Российской Федерации	Количество работ
27	Костромская область	2
28	Курганская область	4
29	Курская область	3
30	Ленинградская область	7
31	Липецкая область	6
32	Магаданская область	1
33	Московская область	2
34	Нижегородская область	5
35	Новгородская область	3
36	Новосибирская область	4
37	Омская область	1
38	Орловская область	1
39	Пензенская область	1
40	Псковская область	1
41	Ростовская область	4
42	Рязанская область	1
43	Саратовская область	12
44	Сахалинская область	1
45	Свердловская область	5
46	Смоленская область	2
47	Тамбовская область	12
48	Тверская область	2
49	Томская область	2
50	Тюменская область	4
51	Челябинская область	5
52	Читинская область	4
53	Ярославская область	2
54	Город Москва	12
55	Город Санкт-Петербург	3
<b>ВСЕГО</b>		<b>229</b>

**Перечень вузов Российской Федерации,  
студенты и аспиранты которых приняли участие в конкурсе  
2008/2009 учебного года**

№ п/п	Наименование вуза	Количество работ
1	Адыгейский государственный университет	1
2	Академия права и управления (институт). Смоленский филиал	1
3	Академия труда и социальных отношений. Алтайский институт труда и права (филиал)	1
4	Академия Федеральной службы охраны Российской Федерации (г. Орел)	1
5	Алтайская академия экономики и права	1
6	Алтайский государственный технический университет им. И.И. Ползунова. Рубцовский индустриальный институт (филиал)	2
7	Алтайский государственный университет	5
8	Алтайский экономико-юридический институт	1
9	Амурский государственный университет	2
10	Амурский гуманитарно-педагогический государственный университет	1
11	Армавирский государственный педагогический университет	2
12	Байкальский государственный университет экономики и права. Филиал в г. Братске	1
13	Байкальский государственный университет экономики и права	5
14	Барнаульский юридический институт МВД России	2
15	Белгородский государственный университет	3
16	Белгородский университет потребительской кооперации	2
17	Белгородский юридический институт МВД России	2
18	Брянский государственный университет им. академика И.Г. Петровского	2
19	Владикавказский институт управления	5
20	Владикавказский институт экономики, управления и права	1
21	Владимирский юридический институт Федеральной службы исполнения наказаний	1



№ п/п	Наименование вуза	Количество работ
22	Волгоградская академия государственной службы	1
23	Волгоградский государственный университет	1
24	Вологодский институт права и экономики Федеральной службы исполнения наказаний	1
25	Восточно-Сибирский государственный технологический университет	2
26	Горно-Алтайский государственный университет	1
27	Дагестанский государственный университет	2
28	Дальневосточный юридический институт МВД России	1
29	Елецкий государственный университет им. И.А. Бунина	4
30	Забайкальский государственный гуманитарно- педагогический университет им. Н.Г. Чернышевского	2
31	Ивановский государственный университет	1
32	Иркутский государственный технический университет	2
33	Иркутский государственный университет	3
34	Иркутский государственный университет. Филиал в г. Братске	3
35	Кемеровский государственный университет	1
36	Кемеровский государственный университет. Новокузнецкий филиал-институт	2
37	Костромской государственный технологический университет	1
38	Костромской государственный университет им. Н.А. Некрасова	1
39	Краснодарский государственный университет культуры и искусств	1
40	Краснодарский университет МВД России	1
41	Краснодарский университет МВД России. Нальчикский филиал	1
42	Кубанский государственный аграрный университет	1
43	Кубанский государственный университет	1
44	Кубанский государственный университет. Филиал в г. Горячий Ключ	1
45	Курганский государственный университет	1
46	Курганский пограничный институт ФСБ России	1
47	Курский государственный технический университет	1

№ п/п	Наименование вуза	Количество работ
48	Курский государственный университет	1
49	Курский институт государственной и муниципальной службы	1
50	Ленинградский государственный университет им. А. С. Пушкина	6
51	Липецкий государственный педагогический университет	1
52	Марийский государственный технический университет	1
53	Марийский государственный университет	1
54	Международный институт экономики и права. Сибирский филиал	1
55	Международный юридический институт при Министерстве юстиции Российской Федерации. Астраханский филиал	1
56	Межрегиональный открытый социальный институт (г. Йошкар-Ола)	1
57	Мордовский государственный педагогический институт им. М.Е. Евсевьева	1
58	Морская государственная академия им. адмирала Ф.Ф. Ушакова (г. Новороссийск)	2
59	Московская государственная юридическая академия	6
60	Московская государственная юридическая академия. Институт (филиал) в г. Кирове	2
61	Московская государственная юридическая академия. Магаданский филиал	1
62	Московская открытая социальная академия. Пензенский филиал	1
63	Московский государственный областной гуманитарный институт	1
64	Московский государственный технический университет «МАМИ»	1
65	Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова	2
66	Московский государственный университет леса	1
67	Московский университет МВД России. Рязанский филиал	1
68	Московский университет МВД России. Тамбовский филиал	4
69	Московский университет МВД России. Тверской филиал	1
70	Нижегородская академия МВД России	1

№ п/п	Наименование вуза	Количество работ
71	Нижегородский государственный университет им. Р.Е. Алексеева	1
72	Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского	2
73	Новгородский государственный университет им. Ярослава Мудрого	2
74	Новосибирский государственный педагогический университет	1
75	Новосибирский государственный технический университет	1
76	Новосибирский институт экономики и менеджмента	1
77	Омская академия МВД России	1
78	Орловская региональная академия государственной службы. Липецкий филиал	1
79	Орловская региональная академия государственной службы. Тамбовский филиал	1
80	Поволжская академия государственной службы им. П.А. Столыпина	2
81	Псковский юридический институт Федеральной службы исполнения наказаний	1
82	Пятигорский государственный технологический университет	3
83	Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации	1
84	Российская академия правосудия. Западно-Сибирский филиал	1
85	Российская академия правосудия. Приволжский филиал	1
86	Российская правовая академия Министерства юстиции Российской Федерации. Средне-Волжский филиал (г. Саранск)	2
87	Российская правовая академия Министерства юстиции Российской Федерации. Иркутский юридический институт (филиал)	1
88	Российская таможенная академия	1
89	Российский государственный гуманитарный университет. Филиал в г. Великий Новгород	1
90	Российский государственный профессионально-педагогический университет	2
91	Российский государственный социальный университет. Филиал в г. Чебоксары	2
92	Российский государственный торгово-экономический университет. Южно-Сахалинский институт (филиал)	1

№ п/п	Наименование вуза	Количество работ
93	Российский государственный торгово-экономический университет	1
94	Российский государственный торгово-экономический университет. Кемеровский институт (филиал)	2
95	Российский государственный университет им. И. Канта	1
96	Российский Новый Университет	1
97	Российский Новый Университет. Тамбовский филиал	2
98	Ростовский юридический институт МВД России	1
99	Рыбинская государственная авиационная технологическая академия	1
100	Санкт-Петербургский институт внешнеэкономических связей, экономики и права. Филиал в г. Гатчина	1
101	Саратовская государственная академия права	5
102	Саратовский государственный социально-экономический университет	2
103	Саратовский государственный университет им. Н.Г.Чернышевского	2
104	Саратовский юридический институт МВД России	1
105	Северо-Западная академия государственной службы	3
106	Северо-Западная академия государственной службы. Филиал в г. Иваново	1
107	Северо-Кавказский социальный институт	4
108	Северо-Кавказский филиал Российской академии правосудия (г. Краснодар)	1
109	Северо-Осетинский государственный университет	1
110	Сибирский государственный университет путей сообщения	1
111	Смоленский государственный университет	1
112	Современная гуманитарная академия. Владикавказский филиал	1
113	Современная гуманитарная академия. Тамбовский филиал	1
114	Современная гуманитарная академия. Белгородский филиал	1
115	Современная гуманитарная академия. Кемеровский филиал	3
116	Ставропольский государственный университет	4
117	Сыктывкарский государственный университет	2
118	Тамбовский государственный университет им. Г. Р. Державина	4

№ п/п	Наименование вуза	Количество работ
119	Тверской государственный университет	1
120	Томский государственный университет	1
121	Тюменская государственная академия мировой экономики, управления и права	1
122	Тюменский юридический институт МВД России	3
123	Уральская академия государственной службы. Челябинский институт (филиал)	1
124	Уральская академия государственной службы. Курганский институт государственной и муниципальной службы (филиал)	2
125	Уральский государственный педагогический университет	1
126	Уральский юридический институт МВД России	2
127	Хабаровская государственная академия экономики и права	1
128	Хакасский государственный университет им. Н. Ф. Катанова	5
129	Чебоксарский кооперативный институт Российского университета кооперации	1
130	Челябинский государственный университет	1
131	Челябинский юридический институт МВД России	3
132	Череповецкий государственный университет	1
133	Читинский государственный университет	2
134	Шуйский государственный педагогический университет	2
135	Южно-Российский государственный технический университет. Новочеркасский политехнический институт	2
136	Южный федеральный университет (г. Новошахтинск Ростовской области)	1
137	Ярославский государственный университет им. П.Г. Демидова	1
<b>ВСЕГО</b>		<b>229</b>

**Перечень тем работ,  
представленных на конкурс в 2008/2009 учебном году**

№ п/п	Тема работы	Количество работ
<b>I. Избирательное право</b>		
1	Актуальные проблемы совершенствования российского законодательства в области избирательного права и возможные пути решения этих проблем	1
2	Взаимодействие избирательных комиссий и органов прокуратуры в Российской Федерации	1
3	Выборы в государственно-правовой истории России	1
4	Выборы депутатов Верховного Совета СССР 1937 г. как этап развития отечественного избирательного права	1
5	Демократический выбор российских граждан в контексте отмены протестного голосования: история и современность	1
6	Защита избирательных прав в гражданском судопроизводстве	1
7	Защита избирательных прав граждан	1
8	Избирательная система: понятие и виды	1
9	Избирательное право и институты народовластия в Российской Федерации	1
10	Избирательные документы в российском избирательном праве	1
11	Избирательные системы на муниципальных выборах: законодательство и практика проведения выборов	4
12	Информирование и предвыборная агитация	1
13	К вопросу о нормативно-правовом регулировании конкуренции на выборах	1
14	О роли органов внутренних дел по защите прав избирателей	1
15	Опыт проведения смешанных выборов в Кемеровской области	1
16	Особенности муниципального избирательного права	1
17	Особенности муниципальных выборов	1
18	Партии и выборы: законодательство, опыт избирательных кампаний	1
19	Перспективы развития избирательного законодательства в Российской Федерации	3
20	Позиционирование политических партий	1

№ п/п	Тема работы	Количество работ
21	Политические партии в избирательном процессе	2
22	Политические партии как участники избирательного процесса	1
23	Правовой статус политических партий в избирательном процессе	2
24	Правовые презумпции в избирательном праве Российской Федерации	1
25	Предвыборная агитация и информирование: понятия, соотношение, особенности правового регулирования в Российской Федерации	1
26	Предвыборная агитация и политическая реклама: понятия, соотношение, особенности правового регулирования в Российской Федерации	6
27	Принцип всеобщих выборов в Российской Федерации	1
28	Принцип свободных выборов в избирательном праве	1
29	Принципы избирательного права	7
30	Проблема отмены минимального порога явки избирателей на выборах	1
31	Проблемы кодификации российского избирательного законодательства	1
32	Проблемы правового регулирования участия политических партий в формировании органов государственной власти в Российской Федерации	1
33	Проблемы реализации пассивного избирательного права при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации	1
34	Пропорциональная избирательная система и выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации	1
35	Пропорциональная избирательная система как основа выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации	1
36	Пропорциональная система в России: опыт и перспективы	1
37	Реализация принципа всеобщих выборов в законодательстве Российской Федерации	1
38	Решение Конституционного Суда по вопросам предвыборной агитации	1
39	Решения Алтайского краевого суда по вопросам подкупа избирателей	1
40	Роль решений Конституционного Суда Российской Федерации в развитии избирательного права и избирательного процесса	1

№ п/п	Тема работы	Количество работ
41	Роль средств массовой информации в избирательном процессе	1
42	Роль судебной практики в развитии и совершенствовании избирательного права и законодательства	1
43	Система избирательных комиссий и вопросы совершенствования их деятельности	1
44	Система избирательных комиссий на муниципальных выборах: законодательство, практика, проблемы, перспективы	1
45	Система источников избирательного права Российской Федерации	4
46	Система источников избирательного права в системе российского права	1
47	Смешанная избирательная система на региональных выборах	1
48	Смешанная избирательная система на региональных выборах (по материалам Калининградской области)	1
49	Средства массовой информации и выборы	1
50	Средства массовой информации: информирование и предвыборная агитация (законодательные дозволения и запреты)	5
51	Становление и развитие регионального избирательного законодательства (на примере Псковской области)	1
52	Становление и развитие регионального избирательного законодательства (по материалам Тамбовской области)	1
53	Становление и развитие регионального избирательного законодательства (на примере Республики Алтай)	1
54	Становление и развитие регионального избирательного права (по материалам Краснодарского края)	1
55	Становление и развитие федерального избирательного законодательства	1
56	Формирование основ избирательного права России в ходе реформ второй половины XIX в.	1
57	Эволюция избирательного права и избирательного процесса в современной России: социально-правовые аспекты	1
<b>ИТОГО</b>		<b>82</b>
<b>II. Избирательный процесс</b>		
1	Абсентеизм избирателей как бегство от свободы	1
2	Административная ответственность за нарушения избирательных прав граждан как специфический вид юридической ответственности	1



№ п/п	Тема работы	Количество работ
3	Административная ответственность за некоторые правонарушения в сфере избирательных правоотношений: совершенствование норм и устранение противоречий	1
4	Борьба с незаконными технологиями в ходе проведения избирательных кампаний	4
5	Вопросы финансового обеспечения кампании референдума субъекта Российской Федерации	1
6	Выборы в законодательный (представительный) орган государственной власти (на примере Забайкальского края и Иркутской области)	1
7	Выборы в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации (на примере Нижегородской области)	1
8	Выборы в системе государственной власти как проявление формирования политической культуры нового типа	1
9	Выдвижение и регистрация федеральных списков кандидатов на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации	1
10	Гарантии прав граждан Российской Федерации в сфере информационного обеспечения выборов	1
11	Генезис института референдума	1
12	Закон Краснодарского края от 21 августа 2007 г. № 1315-КЗ «О выборах депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края», его особенности и практика применения	1
13	Избирательные споры и способы их разрешения	5
14	Избирательный процесс в Российской Федерации	1
15	Избирательный процесс: понятие, структура и стадии	5
16	Институт информирования избирателей в современной России	1
17	Институт наблюдателей в избирательном процессе	3
18	Информирование избирателей: правовое регулирование и практика (на примере выборов органов государственной власти Омской области)	1
19	Использование административного ресурса в предвыборной агитации: правовые способы противодействия	1
20	Конституционно-правовая ответственность в современном российском избирательном процессе	1
21	Незаконные технологии в процессе организации голосования и подсчета голосов	1
22	Некоторые аспекты реализации в Российской Федерации института отзыва депутата представительного органа власти как формы непосредственной демократии	1

№ п/п	Тема работы	Количество работ
23	Объединение субъектов Российской Федерации: законодательство и практика	1
24	Объединительные референдумы в субъектах Российской Федерации (законодательство, итоги, уроки)	1
25	Организационно-правовые вопросы обеспечения конституционной законности избирательного процесса в Российской Федерации	2
26	Организационно-правовые меры противодействия коррупции в избирательной системе и избирательном процессе Российской Федерации	1
27	Организационно-правовые способы противодействия некорректным избирательным технологиям	1
28	Организация голосования избирателей с ограниченными возможностями	4
29	Повышение правовой культуры участников избирательного процесса как один из способов обеспечения избирательных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации	3
30	Повышение уровня участия избирателей в выборах: проблемы и перспективы	2
31	Пограничные технологии агитации и борьба с ними в ходе избирательных кампаний	1
32	Подкуп избирателей как избирательное правонарушение, влекущее применение мер конституционно-правовой ответственности	1
33	Правовые условия, ограничивающие возможность инициирования, назначения и проведения референдумов в Российской Федерации	1
34	Предвыборная агитация и избирательные технологии	1
35	Предвыборная агитация: правовое регулирование и практика	4
36	Причины и условия, способствующие нарушениям избирательных прав граждан Российской Федерации	1
37	Проблемы гарантирования реализации избирательных прав граждан в Российской Федерации	1
38	Проблемы обеспечения гарантий избирательных прав граждан Российской Федерации при образовании избирательных округов и избирательных участков	2
39	Проблемы уголовной ответственности за нарушение избирательного права в Российской Федерации	1
40	Процессуальная форма избирательного процесса	1
41	Публичные мероприятия как форма предвыборной агитации	1

№ п/п	Тема работы	Количество работ
42	Реализация избирательных прав гражданами с ограниченными возможностями здоровья	1
43	Референдум Российской Федерации: референдарный процесс и особенности процедуры инициирования	1
44	Референдум Российской Федерации – институт непосредственной демократии	1
45	Референдумы по вопросам объединения субъектов Российской Федерации: законодательство, практика, итоги	1
46	Социальные настроения как фактор влияния на электоральное поведение	1
47	Финансирование избирательных кампаний кандидатов, избирательных объединений: правовое регулирование и практика	4
48	Финансовое обеспечение деятельности политической партии, ее регионального отделения	1
49	Юридическая ответственность и ее виды в избирательном процессе	4
50	Юридическая ответственность средств массовой информации за нарушения избирательного законодательства при участии в предвыборной агитации	1
<b>ИТОГО</b>		<b>80</b>
<b>III. Новые технологии в избирательном процессе</b>		
1	Зарубежный опыт электронного голосования	1
2	Интернет и выборы	1
3	Информационные технологии в избирательном процессе (на примере ГАС «Выборы»)	1
4	Использование информационных технологий в избирательном процессе	1
5	Проведение выборов и референдумов путем интернет-голосования	1
6	Электронное голосование на выборах: новое в избирательном законодательстве Российской Федерации	2
7	Электронные выборы в Российской Федерации: проблемы проведения и пути развития	1
8	Электронные средства голосования: правовое регулирование и общественное доверие к итогам выборов	5
<b>ИТОГО</b>		<b>13</b>
<b>IV. Молодежь и выборы</b>		
1	Деятельность избирательной комиссии Гатчинского муниципального района по повышению правовой культуры молодых избирателей	1

№ п/п	Тема работы	Количество работ
2	Деятельность избирательных комиссий по вовлечению молодежи в избирательный процесс (на примере Республики Коми)	1
3	Молодежь и выборы	1
4	Молодежь и ее участие в выборах: формы и методы повышения электоральной активности	14
5	Молодежь и ее участие в выборах: коммуникативный и правовой аспекты	1
6	Молодежь и ее участие в выборах: формы и методы повышения электоральной активности (опыт Республики Адыгея)	1
7	О работе избирательных комиссий по вовлечению молодежи в избирательный процесс на примере Ставропольского края	1
8	Общественные молодежные палаты (молодежные парламенты) и их роль в формировании гражданской позиции молодых избирателей	7
9	Общественные молодежные палаты (молодежные парламенты) и их роль в формировании гражданской позиции молодых избирателей (на примере деятельности Детской ассамблеи Липецкой области)	1
10	Роль информационных технологий в вопросах привлечения молодежи к участию в избирательном процессе	1
11	Снижение электоральной активности молодежи на выборах	1
12	Электоральная активность молодежи: формы и методы ее повышения	1
<b>ИТОГО</b>		<b>31</b>
<b>V. Международные избирательные стандарты и зарубежное избирательное право, сравнительное правоведение</b>		
1	Выборы в Европарламент: законодательство и практика	1
2	Женщины и муниципальные выборы (сравнительно-правовой анализ законодательств Республики Бавария и Республики Северная Осетия–Алания)	1
3	Институт международных наблюдателей в избирательном процессе	2
4	Международные избирательные стандарты и их роль в развитии национального избирательного законодательства практике проведения демократических выборов	1
5	Правовой статус иностранных наблюдателей в международном праве и российском законодательстве: сравнительно-правовой аспект	1
6	Практика организации и проведения парламентских выборов в отдельных зарубежных странах	1

№ п/п	Тема работы	Количество работ
7	Реализация принципов Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах–участниках Содружества Независимых Государств в избирательном законодательстве и правоприменительной практике Российской Федерации	1
<b>ИТОГО</b>		<b>8</b>
<b>VI. Методические пособия по вопросам избирательного права и избирательного процесса для различных категорий участников избирательного процесса</b>		
1	Выборы депутатов представительного органа муниципального образования (учебное пособие для кандидатов в депутаты представительного органа муниципального образования)	1
2	Избирательное право и избирательная система (деловая игра)	1
3	Методическое пособие для руководителей клубов молодых избирателей и организаторов выборов «Предвыборная агитация»	1
4	Методическое пособие: конспект лекций и рабочая тетрадь по конституционному и избирательному праву РФ	1
5	Памятка молодому избирателю «Ваш голос определяет будущее!»	1
6	Презентация «Референдумы по вопросам объединения субъектов РФ: законодательство, практика, итоги»	1
7	Программа исследования причин избирательной пассивности молодежи	1
8	Программа спецкурса «Избирательное право и избирательный процесс»	1
9	Проект «Дистанционная система обучения территориальных избирательных комиссий Орловской области»	1
10	Сборник задач по избирательному праву Российской Федерации	1
11	Сценарий деловой игры «Избирательные процессы в зарубежных странах»	1
12	Учебно-методическое пособие «Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. Рабочая тетрадь – Практикум»	1
13	Учебно-методическое пособие «Молодежь и ее участие в выборах: формы и методы повышения электоральной активности»	1
14	Учебно-методическое пособие для старшеклассников и студентов «Современные выборы и права избирателя»	1
15	Учебно-методическое пособие по дисциплине «Избирательное право» для студентов по специальности «юриспруденция»	1
<b>ИТОГО</b>		<b>15</b>
<b>ВСЕГО</b>		<b>229</b>

первая премия

## Электронное голосование на выборах: новое в избирательном законодательстве Российской Федерации

**ДУРНОВА Ирина Александровна,**

студентка 4-го курса  
Института юстиции  
Саратовской государственной академии права

Научный руководитель:

**БУЧИН Александр Александрович,**

кандидат юридических наук, старший преподаватель  
кафедры конституционного и международного права  
Саратовской государственной академии права



В Конституции Российской Федерации<sup>1</sup> в статье 3 сказано, что высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы.

В качестве одной из гарантий обеспечения избирательных прав широко используются компьютерные и информационные технологии. Анализ опыта их применения свидетельствует о том, что они являются эффективными средствами в борьбе с нарушениями избирательных прав граждан, однако несут в себе потенциальные угрозы.

Использование средств электронного голосования при проведении выборов и референдума является одной из гарантий реализации избирательных прав граждан Российской Федерации на основе предоставления избирателям возможности голосовать не только на избирательном участке, но и в ином месте; обеспечения участия в выборах и референдумах всех, имеющих право голосовать, и в особенности граждан, проживающих или временно находящихся за рубежом; расширения доступа к избирательному процессу избирателям-инвалидам или тем, кому по иным причинам невозможно физически присутствовать на избирательном участке и использовать имеющиеся там средства; повышения явки избирателей путем предоставления дополнительных каналов для голосования; приведения процесса голосования в соответствие с новыми общественными реалиями и повышения использования новых технологий в качестве средства связи и гражданской активности в целях осуществления демократии; сокращения со временем общих расходов на проведение выборов или референдумов; повышения оперативности и надежности при передаче результатов голосования.

Электронное голосование активно применяется в настоящее время различными странами<sup>2</sup>.

Избирательный кодекс Голландии допускает голосование без избирательных бюллетеней при использовании сертифицированного компьютерного оборудования и программного обеспечения, применяемых с 1997 года.

В Бельгии пилотные программы по внедрению электронного голосования появились в 1991 году. Законом от 11 апреля 1994 года была введена возможность для муниципалитетов использования автоматических систем голосования, которые включают в себя электронный ящик для голосования и автоматы с идентификацией избирателей по магнитным карточкам. Около половины избирателей голосуют электронным способом с 1999 года.

Во Франции Избирательным кодексом 1969 года было введено электронное голосование на публичных выборах. Однако законодательное закрепление не привело к реализации закона на практике, и с 1986 года электронное голосование было окончательно заброшено.

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации // Российская газета. 1993. 25 декабря; Российская газета. 2007. 27 июля.

<sup>2</sup> См.: Темерев А. Электронное вече // Вокруг Света. 2007. № 12; Селкер Тэд. Электронное голосование // В мире науки. 2005. № 1.

В Австралии с 2001 года существует электронное голосование с выделенными избирательными пунктами.

Ряд стран, например Великобритания и Эстония, уже применяли технологию интернет-голосования на выборах различных уровней (от местных до парламентских). Процент голосующих при помощи Интернета во всех странах низок, однако все подобные выборы проводятся на уровне социального и правового эксперимента.

Наиболее крупным политическим событием стали выборы Парламента Эстонии в марте 2007 года, на которых применялась технология интернет-голосования. Возможностью проголосовать с помощью Интернета воспользовались 30 275 человек, то есть чуть более 3% всех зарегистрированных избирателей<sup>1</sup>.

В швейцарских кантонах Цюрих, Невшатель и Женева были запущены пилотные программы электронного голосования, в том числе и через Интернет. Перед референдумом каждый избиратель может, предъявив паспорт, взять в ближайшем почтовом отделении карточку для электронного голосования, содержащую уникальный номер и секретный код, скрытый под непрозрачным защитным слоем. На сайте электронного голосования необходимо ввести номер карточки, поставить галочки напротив нужных вариантов референдума, соскрести с карточки защитный слой, ввести секретный код и получить электронное подтверждение голоса, которое в дальнейшем может быть проверено в администрации кантона. Данная система не может препятствовать продаже голоса – возможно поэтому карточка является одноразовой и перед каждым голосованием за ней надо ходить на почту. Правда, сделать это можно в любое время<sup>2</sup>.

Нельзя не отметить преимуществ использования средств электронного голосования, тем не менее этой теме уделяется недостаточно внимания с юридической точки зрения.

Тема исследования является особенно актуальной в свете проведенного эксперимента по электронному опросу избирателей. Впервые технология интернет-голосования была применена в городе Новомосковске Тульской области на муниципальных выборах 12 октября 2008 года. Основными итогами проведенного эксперимента стали: высокая активность участия граждан в электронном опросе; возросший уровень доверия избирателей к данной форме волеизъявления; значительная степень корреляции официальных результатов с результатами электронного опроса; высокий уровень надежности программно-технических средств, в том числе средств защиты от внешних воздействий, устойчивость узлов и линий связи, задействованных в процессе получения данных и передачи результатов электронного опроса<sup>3</sup>.

Центральной избирательной комиссией Российской Федерации было принято решение о проведении 1 марта 2009 года на территории Российской Федерации эксперимента по электронному опросу избирателей с применением информационно-телекоммуникационной сети общего пользования Интернет: в Волгоградской, Вологодской и Томской областях с использованием диска электронного опроса; во Владимирской области – сетей подвижной радиотелефонной связи стандарта GSM-900/1800, в Ханты-Мансийском автономном округе – электронной социальной карты<sup>4</sup>.

## Глава 1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ ОБ ЭЛЕКТРОННОМ ГОЛОСОВАНИИ

### § 1. Понятие электронного голосования

Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты

<sup>1</sup> См.: Борисов И.Б. Голосование с использованием Интернета // Журнал о выборах. 2006. № 3.

<sup>2</sup> См.: Темерев А. Электронное вече // Вокруг Света. 2007. № 12.

<sup>3</sup> См.: Комплексный отчет о проведенном 12 октября 2008 года в городе Новомосковске Тульской области эксперименте по электронному опросу избирателей с использованием информационно-телекоммуникационной сети общего пользования Интернет // Сайт Центральной избирательной комиссии РФ: www.cikrf.ru

<sup>4</sup> См.: Постановление Центральной избирательной комиссии от 30 декабря 2008 г. № 143/1059-5 «О проведении эксперимента по электронному опросу избирателей при проведении выборов 1 марта 2009 года» // Сайт Центральной избирательной комиссии РФ: www.cikrf.ru

Российской Федерации»<sup>1</sup> впервые закрепил правовое понятие электронного голосования: *Электронное голосование – голосование без использования бюллетеня, напечатанного на бумажном носителе, с использованием комплекса средств автоматизации ГАС «Выборы».*

В соответствии с указанным определением под электронным голосованием понимается лишь использование комплексов для электронного голосования (КЭГ), когда используется электронный бюллетень, отображаемый на экране КЭГ. Касаясь сенсорного экрана или управляя кнопками, избиратель (участник референдума) делает свой выбор, который отображается на экране, тем самым выражая свое волеизъявление<sup>2</sup>.

Однако указанная трактовка электронного голосования не в полной мере соответствует определению, закреплённому в Рекомендациях R (2004) 11 Комитета министров стран–участниц по правовым, организационным и техническим стандартам электронного голосования, принятых 30 сентября 2004 года<sup>3</sup>. Согласно Рекомендациям:

*Электронное голосование – это электронные выборы или электронный референдум, включающие использование электронных средств как минимум при подаче голосов.*

В широком смысле слова электронное голосование включает в себя не только использование комплексов для электронного голосования, но и применение оптических сканеров для автоматического подсчета голосов избирателей (комплексов обработки избирательных бюллетеней), а также средств для проведения интернет-голосования.

Таким образом, понятие электронного голосования в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» необходимо привести в соответствие с Рекомендациями Комитета министров стран–участниц по правовым, организационным и техническим стандартам электронного голосования, расширив указанное понятие.

## § 2. Формы электронного голосования

При использовании понятия электронного голосования в широком смысле слова встает вопрос о возможных формах электронного голосования.

Целесообразно законодательно закрепить следующие формы электронного голосования:

*1. Голосование с использованием комплексов обработки избирательных бюллетеней.*

*Комплекс обработки избирательных бюллетеней (КОИБ) – ящик для голосования с оптическим сканером, предназначенным для автоматизированного подсчета голосов избирателей, участников референдума, а также печати протокола участковой избирательной комиссии, комиссии референдума об итогах голосования.*

КОИБ применяются на выборах федерального, регионального и муниципального уровня с 2004 года. Правовое регулирование осуществляется постановлением Центральной избирательной комиссии РФ от 25 сентября 2007 г. № 31/218–5 «Об Инструкции о порядке использования комплексов обработки избирательных бюллетеней на выборах и референдумах, проводимых на территории Российской Федерации»<sup>4</sup>.

*2. Голосование с использованием комплексов для электронного голосования.*

*Комплекс для электронного голосования (КЭГ) – комплекс средств автоматизации, предназначенный для проведения электронного голосования без использования бумажных бюллетеней, автоматизированного подсчета голосов избирателей, участников референдума, установления итогов электронного голосования.*

Впервые КЭГ были использованы на пяти избирательных участках Великого Новгорода 6 октября 2006 года. Правовую основу использования КЭГ составляет постановление Центральной избирательной комиссии РФ от 25 сентября 2007 г. № 31/219–5 «Об Инструкции о по-

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3104.

<sup>2</sup> Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» / Под ред. Вешнякова А.А., Лысенко В.И. М., 2003.

<sup>3</sup> Сайт Центральной избирательной комиссии РФ: [http://www.cikrf.ru/international/rec\\_rus.jsp](http://www.cikrf.ru/international/rec_rus.jsp)

<sup>4</sup> Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2007. № 12, 13.



рядке использования комплексов для электронного голосования на выборах и референдумах, проводимых на территории Российской Федерации»<sup>1</sup>.

### 3. Интернет-голосование.

**Интернет-голосование – электронное голосование, включающее передачу голоса избирателя, участника референдума посредством информационно-телекоммуникационной сети общего пользования Интернет.**

Интернет-голосование может осуществляться непосредственно на избирательном участке, через интернет-киоск и (или) посредством дистанционного (удаленного) интернет-голосования.

Интернет-голосование на избирательном участке очень похоже на голосование с использованием КЭГ. Однако КЭГ не связаны с Интернетом, поэтому надежно ограждены от хакерских атак.

**Интернет-киоск – терминал, оборудованный для интернет-голосования, установленный в общественном месте.**

Интернет-киоски могут устанавливаться избирательной комиссией на вокзалах, в аэропортах и в других местах скопления людей. Их особенностью является возможность контроля за тем, что происходит рядом с интернет-киоском, в том числе и с помощью технических средств, но при этом не должна нарушаться тайна голосования.

**Дистанционное (удаленное) интернет-голосование – интернет-голосование, при котором подача голоса осуществляется посредством устройства, неподконтрольного сотруднику избирательной комиссии.**

Дистанционное голосование является оптимальной формой голосования, поскольку можно проголосовать в удобном месте и в удобное время.

Сравнительная характеристика традиционного и электронного голосования отражена в таблице:

Параметр для сравнения	Традиционное голосование	Электронное голосование (КЭГ)	Интернет-голосование		
			на избирательном участке	через интернет-киоск	вне избирательного участка
Место голосования	избирательный участок	избирательный участок	избирательный участок	место нахождения киоска	любое место
Тайна голосования	использование кабины для голосования	использование кабины для голосования	использование кабины для голосования	использование кабины для голосования	приватность не обязательна
Установление личности избирателя	физическая идентификация	физическая идентификация	физическая или электронная идентификация	электронная идентификация	электронная идентификация
Бюллетень для голосования	бумажный бюллетень	электронный бюллетень	электронный бюллетень	электронный бюллетень	электронный бюллетень
Подсчет голосов	преимущественно ручной подсчет бюллетеней	автоматический подсчет бюллетеней	автоматический подсчет бюллетеней	автоматический подсчет бюллетеней	автоматический подсчет бюллетеней
Мониторинг	присутствие наблюдателей	преимущественно электронный мониторинг	преимущественно электронный мониторинг	преимущественно электронный мониторинг	электронный мониторинг

<sup>1</sup> Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2007. № 12, 13.

### § 3. Принципы электронного голосования

Если говорить о проблеме электронного голосования с правовой точки зрения, то в первую очередь вызывает интерес соблюдение основных принципов избирательного права, таких как всеобщее и свободное избирательное право, тайна голосования, равенство, гласность и достоверность результатов.

Электронное голосование осуществляется на основании принципов проведения выборов и референдума, закрепленных в Конституции Российской Федерации, международных нормативных правовых актах и законодательстве Российской Федерации, однако при его проведении они приобретают иную окраску.

Осуществление принципа всеобщего избирательного права при использовании электронного голосования должно выражаться, прежде всего, в том, что интерфейс электронного голосования и возможные регистрационные требования не должны создавать препятствия для участия избирателя в электронном голосовании. Это означает, что технические средства и программное обеспечение должны быть интуитивно понятны среднему гражданину. В случаях, когда применение электронных средств может вызвать затруднения у отдельных категорий граждан (пожилых людей, инвалидов и др.), до проведения электронного голосования у избирателей должна быть возможность попрактиковаться в использовании нового средства электронного голосования.

Особые требования должны предъявляться к дистанционному голосованию – каналы для дистанционного электронного голосования, при невозможности обеспечения всеобщего доступа к ним, должны использоваться лишь по усмотрению избирателя как дополнительные средства голосования. То есть до тех пор, пока у всех избирателей не будет доступа в Интернет и других средств электронного голосования (например, идентификационных карт), отменить традиционное голосование не представляется возможным, поскольку это будет грубейшим нарушением принципа всеобщего избирательного права.

Значение принципа свободы выборов при организации и проведении избирательных кампаний трудно переоценить. Свобода выборов означает, что при их организации и проведении абсолютно исключается какое-либо принуждение относительно как участия в выборах, так и непосредственно голосования. Свободное избирательное право, так же как и добровольность участия в выборах, является в современных условиях одним из краеугольных камней российской избирательной политики и практики<sup>1</sup>.

Реализация этого принципа будет различной в зависимости от этапа электронного голосования.

На этапе принятия избирателем или участником референдума решения электронное голосование должно предотвратить возможность поспешного или необдуманного голосования, избирателя никто не должен подталкивать к принятию того или иного решения или торопить. Содержание вариантов ответа или их оформление не должны давать преимуществ одним кандидатам перед другими и не должны оказывать на избирателя какое-либо влияние.

Электронные средства для голосования должны предоставлять возможность избирателю изменить свой выбор на любом этапе процесса до момента подачи своего голоса или же прервать саму процедуру без того, чтобы предыдущие выборы были занесены в память системы или стали доступны любым другим лицам.

По окончании голосования избирателем система электронного голосования должна четко и ясно указать избирателю на то, что его голос был успешно принят и что вся процедура голосования завершена.

После окончания голосования система должна гарантировать невозможность изменения содержания поданного голоса. Тайное голосование подразумевает, что каждому голосующему должна быть предоставлена возможность такого голосования, которое не повлекло бы за собой обнаружения того, как он голосовал или намерен голосовать. При этом ни один голосующий не может быть принужден ни в суде, ни иначе объявить, как он голосовал или как он

<sup>1</sup> См.: Князев С.Д. Принципы российского избирательного права // Правоведение. 1998. № 2. С. 20-31.

намерен голосовать, и никто не должен пытаться получить от голосующих, прямо или косвенно, сведения о том, как они голосовали или намерены голосовать<sup>1</sup>.

В условиях интернет-выборов соблюдение принципа тайного голосования становится практически невозможным. Существующие технологии фактически не обеспечивают анонимность голосования. Эта проблема остается даже при многоступенчатом доступе на сервер для голосования и использовании динамической адресации<sup>2</sup>. Невозможно исключить хранение уникальных ключей голосовавших в базе данных на сервере, так как это повлечет возможность повторного голосования одним и тем же лицом и невозможность, в случае необходимости, пересчета голосов.

Кроме того, система электронного голосования должна быть сконструирована таким образом, чтобы ожидаемое число поданных голосов в любом ящике для электронного голосования не давало возможности связать полученный результат с конкретными избирателями. Эти условия необходимо соблюдать при «нарезке» избирательных округов, в том числе и виртуальных. Ситуаций, когда на один избирательный участок приходится один человек, быть не должно, поскольку в данном случае полностью исключается тайна голосования как таковая.

Аналитик CNews Analytics Сергей Шалманов считает, что для идентификации избирателей можно использовать, например, электронные USB-ключи eToken или иные устройства, присоединяемые к персональному компьютеру и однозначно идентифицирующие пользователей. Однако в этом случае из онлайн-голосования исключаются те, кто пользуется Интернетом через мобильный телефон<sup>3</sup>.

Подготовка и проведение выборов, обеспечение и защита избирательных прав и свобод граждан и контроль за их соблюдением должны возлагаться на соответствующие избирательные комиссии, которые в пределах своей компетенции и полномочий должны быть независимыми и эффективно работающими. Работа избирательных комиссий и других участников избирательного процесса должна быть максимально открытой и прозрачной, поэтому принцип гласности играет значительную роль при проведении выборов во всем мире.

Деятельность избирательных комиссий должна быть направлена на то, чтобы информировать избирателей о работе системы электронного голосования – избиратели должны понимать особенности используемой системы и относиться к ней с доверием.

Если возможность присутствия наблюдателей во время голосования и установления его результатов существует при использовании комплексов обработки избирательных бюллетеней и комплексов для электронного голосования, то в условиях интернет-выборов, вследствие большой территориальной разбросанности компьютерных терминалов для доступа в сеть Интернет, становится невозможным какой-либо контроль за процессом голосования со стороны общественности, прессы, наблюдателей и избирательных комиссий различного уровня.

Едва ли группа из нескольких десятков человек (например, избирательная комиссия или специальная группа наблюдателей) может контролировать компьютерную информационно-коммуникационную систему, состоящую из десятка тысяч компьютеров, сотен тысяч программно-управляемых единиц коммуникационного оборудования, систем спутниковой связи, сотен тысяч километров линий связи и так далее. У специалистов в области информационно-коммуникационных сетей эта фраза кроме улыбки ничего не вызывает<sup>4</sup>.

Достоверность результатов едва ли может быть на данном этапе гарантирована гражданам при проведении голосования через Интернет. Тут возможно много вариантов: от атаки со стороны так называемых хакеров сервера с результатами голосования и до создания различ-

<sup>1</sup> См.: Вешняков А.А. ООН и международные избирательные стандарты: Некоторые аспекты становления // Журнал российского права. 2005. №10.

<sup>2</sup> См.: Макаров Б.А. Альтернативы голосования: Интернет или бюллетень? // Интернет-сайт «Все о праве»: [www.tarasei.narod.ru/read/st2003.6.htm](http://www.tarasei.narod.ru/read/st2003.6.htm)

<sup>3</sup> См.: ГЛОНАСС может заменить интернет-выборы // CNews: <http://www.cnews.ru/news/top/index.shtml?2007/08/15/262665>

<sup>4</sup> См.: Макаров Б.А. Прозрачные технологии тайного голосования избирательными бюллетенями // Политический маркетинг. 2002. №1.

ных вирусов и других вредоносных программ, которые будут подменять волю избирателя непосредственно на его персональном компьютере.

Ярким примером уязвимости систем для интернет-голосования стала система SERVE (Secure Electronic Registration and Voting Experiment), созданная по заказу Пентагона для голосования через Интернет тех граждан Соединенных Штатов Америки, которые находятся за рубежом. Дабы убедить общественность в безопасности и надежности этой системы, министерство обороны США пригласило группу из десяти независимых экспертов, которые должны были объективно оценить SERVE.

Результаты экспертизы оказались неудовлетворительными. В отчете делается недвусмысленный вывод: новая пентагоновская система SERVE и, вообще, голосование через Интернет «предоставляют злоумышленникам чересчур много возможностей вмешиваться в процесс честного и аккуратного голосования, причем такими способами, которые потенциально невозможно выявить. Подобные манипуляции способны изменить результаты выборов, особенно в условиях острой конкуренции и примерно равных шансов кандидатов на победу». В итоге же, делается заключение: система настолько уязвима для всевозможных атак и злоупотреблений, что ее разработку следует свернуть в принципе.

Система, работающая через Интернет, уязвима для атак, которые могут осуществляться практически из любой точки планеты. Таким образом, говорится в отчете, «не только какая-либо политическая партия может пытаться манипулировать результатами выборов, атакуя SERVE, но то же самое могут делать хакеры, преступники, террористы, мафиозные организации и даже другие страны»<sup>1</sup>.

Для решения этой проблемы, возможно, целесообразным будет привлечение специалистов (в том числе так называемых хакеров) для разработки и тестирования системы интернет-голосования.

Другим способом контроля за достоверностью результатов может стать аналог exit polls<sup>2</sup>. Необходимо создание альтернативных систем от каких-то общественных организаций, которые дублировали бы единую систему государственного голосования. Сравнивая результаты, можно понять, произошел ли какой-либо сбой.

Кроме того, для осуществления контроля за достоверностью результатов необходимо внедрение системы аудита. Аудит включает в себя ведение учетных записей, обеспечение средств мониторинга, обеспечение средств проверки.

Аудиторская система должна вести учет времени, событий и действий, а именно: всю информацию, относящуюся к голосованию, включая число избирателей, имеющих право на участие в голосовании, число поданных голосов, число бюллетеней, признанных недействительными, число подсчетов и пересчетов голосов; информацию о любых атаках на работу систем электронного голосования и их коммуникационную инфраструктуру; информацию о системных сбоях, неисправностях и иных недостатках в системе.

Она должна обеспечивать возможность надзора за ходом выборов или референдума, а также возможность проверки соответствия полученных результатов и применяемых процедур требованиям соответствующих правовых норм.

Аудиторская система должна обеспечить возможность перекрестной проверки, подтверждать корректность работы системы электронного голосования и точности полученных результатов, чтобы обнаружить случаи махинаций со стороны избирателей и доказать, что все голоса подсчитаны и все являются действительными.

В системе дистанционного голосования существует и еще один слабый момент. Свой голос необходимо отдать компьютеру, который может быть заражен вирусом. Тот, кто хочет повлиять на результат выборов, должен заразить компьютеры, с которых будут голосовать. Поэтому задача избирательных комиссий состоит еще и в защите компьютеров избирателей,

<sup>1</sup> См.: Киви Берд. Ложь, наглая ложь и электронные выборы // Компьютерра. 2004. №4.

<sup>2</sup> Exit polls – опрос проголосовавших, покидающих избирательные участки, в ходе которого выясняется приблизительная картина результатов выборов.

если организаторы хотят полностью исключить любое искажение итогов выборов<sup>1</sup>.

Контроль за реализацией принципа равенства при проведении электронного голосования заключается в следующем: необходимо предупредить возможность подачи одним избирателем более одного голоса в ящик для электронного голосования; каждый голос должен быть включен в подсчет только однократно; система голосования не должна допустить, чтобы какой-либо избиратель мог подать голос посредством более чем одного канала для голосования (например, проголосовавший с использованием систем сотовой связи не может проголосовать еще и через Интернет); на выборах с одновременным использованием электронных и неэлектронных каналов для голосования должен применяться надежный метод суммирования всех голосов для установления правильного результата.

Споры относительно неравенства голосующих через Интернет и традиционным способом возникли с введением интернет-голосования в Эстонии. Так, по законодательству Эстонии, голосующим через Интернет в течение трех дней предоставляется возможность неоднократно менять свой выбор, в то время как у голосующих традиционным способом такой возможности нет. Министр юстиции отклонил эти претензии, отметив, что возможность онлайн-голосования предоставляется всем жителям страны без исключения<sup>2</sup>.

Таким образом, существующие и разрабатываемые технологии электронного голосования обладают особенностями применительно к принципам избирательного права, которые должны быть отражены в законодательстве.

## Глава 2. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭЛЕКТРОННОГО ГОЛОСОВАНИЯ

### § 1. Действующие нормативно-правовые акты

В настоящее время правовое регулирование электронного голосования в Российской Федерации осуществляется на основании положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». В п. 10 ст. 61 установлено, что в качестве стационарных ящиков для голосования могут использоваться также технические средства подсчета голосов, в том числе программно-технические комплексы обработки бюллетеней, а при проведении электронного голосования – комплексы для электронного голосования.

Кроме того, Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ в закон были внесены изменения, необходимые для проведения выборов с использованием комплексов для электронного голосования.

В Инструкции о порядке использования комплексов для электронного голосования на выборах и референдумах, проводимых на территории Российской Федерации (утв. постановлением Центральной избирательной комиссии РФ от 25 сентября 2007 г. N 31/219–5), содержатся подробные нормы о порядке обращения с КЭГ, а также бланки необходимых документов.

На отношения по использованию КЭГ распространяются также положения Федерального закона «О государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы»<sup>3</sup>, поскольку КЭГ технически связаны с системой.

Основу использования комплексов обработки избирательных бюллетеней для подсчета бюллетеней и подготовки протокола об итогах голосования составляет постановление Центральной избирательной комиссии РФ от 25 сентября 2007 г. № 31/218–5 «Об Инструкции о порядке использования комплексов обработки избирательных бюллетеней на выборах и референдумах, проводимых на территории Российской Федерации».

Первый эксперимент по электронному опросу избирателей был произведен на основании постановления Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 9 сентября 2008 г. № 130/957–5 «Об обращении Избирательной комиссии Тульской области о проведении

<sup>1</sup> См.: Некрасов Я. Выборы по карточкам // Огонек: <http://www.ogoniok.com/4920/20/>

<sup>2</sup> См.: Выборы через Интернет в Эстонии могли нарушить принципы тайного голосования: Интервью Максима Каневского // ИА «REGNUM»: <http://www.regnum.ru/news/792919.html>

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 172.

эксперимента по электронному опросу избирателей», а также внутренних документов избирательной комиссии.

Указанные акты Центральной избирательной комиссии Российской Федерации могут дополнять закон об электронном голосовании, кроме того, необходимо принять и другие постановления, например, о порядке обучения операторов КЭГ и КОИБ и др.

## **§ 2. Проект Федерального закона «Об электронном голосовании в Российской Федерации»**

На основании изложенного выше можно сделать вывод о необходимости законодательного регулирования электронного голосования. В Федеральном законе «Об электронном голосовании в Российской Федерации» необходимо закрепить основные, без лишних подробностей, положения, которые позволят обеспечить права граждан при проведении выборов и референдума в России.

В законе необходимо раскрыть общие положения об электронном голосовании. Действие закона не должно распространяться на случаи применения средств электронного голосования в целях, не связанных с проведением государственного голосования на выборах или референдуме.

Также необходимо обозначить основы правового регулирования использования средств электронного голосования, основные термины и понятия, формы электронного голосования.

Представляется необходимым закрепить особенности принципов демократических выборов применительно к электронному голосованию.

Принцип всеобщего избирательного права должен обеспечиваться понятным и удобным интерфейсом средства электронного голосования, а также обеспечением избирателя, участника референдума возможностью принять участие в выборах или референдуме без использования средств электронного голосования.

Принцип равного избирательного права должен обеспечиваться невозможностью подачи избирателем более одного голоса на одних выборах или референдуме, а также невозможностью подачи голоса посредством более чем одного канала для голосования.

Принцип свободы выборов должен обеспечиваться возможностью избирателя изменить свой выбор на любом этапе процесса до момента подачи своего голоса или же прервать саму процедуру без того, чтобы предыдущие выборы были занесены в память системы или стали доступны любым другим лицам. По окончании голосования система электронного голосования должна четко и ясно указать избирателю на то, что его голос был успешно принят и что вся процедура голосования завершена.

Электронное голосование должно обеспечивать на любой стадии голосования тайну волеизъявления.

Деятельность комиссий при разработке и использовании средств электронного голосования должна осуществляться открыто и гласно.

Далее закон может содержать главы об особенностях использования отдельных форм электронного голосования.

Решение об использовании комплексов обработки избирательных бюллетеней должно приниматься Центральной избирательной комиссией Российской Федерации или по ее поручению соответствующей избирательной комиссией субъекта Российской Федерации не позднее чем за 45 дней до дня голосования и публиковаться в установленном порядке.

Возможны следующие режимы работы КОИБ: режим тестирования, режим голосования «Стационарный», режим голосования «Переносной».

Необходимо в общих чертах раскрыть особенности работы участковой комиссии при использовании комплексов обработки избирательных бюллетеней, в том числе полномочия операторов КОИБ.

*Контроль за использованием КОИБ может осуществляться в трех формах:*

1. По окончании подсчета и введения данных КОИБ производит логический контроль протокола. Если в результате подсчетов контрольные соотношения не выполняются, то участковая избирательная комиссия составляет соответствующий акт, прилагаемый к протоколу об

итогах голосования, и вносит данные о расхождении в специальные строки протокола об итогах голосования;

2. В случае поступления обоснованных жалоб и заявлений лиц, присутствующих при подсчете голосов, участковая комиссия, использовавшая КОИБ, вправе принять решение о незамедлительном проведении непосредственного подсчета голосов без использования КОИБ (ручной подсчет), по итогам которого подписывается протокол, составленный с помощью КОИБ, и составляется акт о совпадении данных, полученных в ходе ручного подсчета голосов с первоначальными данными, который вместе с протоколом участковой комиссии об итогах голосования направляется в вышестоящую комиссию, либо составляется протокол об итогах голосования на основании данных ручного подсчета;

3. В пределах территории, на которой действует территориальная избирательная комиссия, обязателен контрольный ручной подсчет голосов на 7% избирательных участков, на которых использовались КОИБ, но не менее чем на трех избирательных участках. Избирательные участки для контрольного ручного подсчета голосов определяются жребием соответствующей территориальной избирательной комиссией по окончании голосования путем открытой и гласной процедуры в порядке, установленном Центральной избирательной комиссией Российской Федерации. Принятое решение незамедлительно доводится до сведения определенных жребием участковых избирательных комиссий.

Решение о применении комплексов для электронного голосования на выборах и референдуме принимается аналогичным образом, как и в отношении КОИБ.

Избиратель должен иметь возможность отказаться от голосования с использованием КЭГ на этапе до момента подачи голоса без объяснения причин. В этом случае избиратель вправе осуществить свое волеизъявление с помощью бумажного бюллетеня.

Необходимо установить особенности работы участковой комиссии при использовании комплексов для электронного голосования, в том числе полномочия оператора КЭГ и требования к помещению для голосования.

*Контроль в отношении КЭГ возможен в двух формах:*

1. По окончании подсчета и введения данных КЭГ производит логический контроль протокола. Если в результате подсчетов контрольные соотношения не выполняются, то участковая избирательная комиссия составляет соответствующий акт, прилагаемый к протоколу об итогах голосования, и вносит данные о расхождении в специальные строки протокола об итогах голосования;

2. 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, признания жалобы (заявления) о нарушении закона при проведении голосования (в том числе при использовании КЭГ) и установлении его итогов обоснованной, вышестоящая комиссия вправе принять решение о проверке правильности суммирования данных протоколов нижестоящих комиссий, соответствия данных сводной таблицы данным первых экземпляров протоколов, на основании которых она составлена, а также о проведении повторного подсчета голосов избирателей, участников референдума нижестоящей комиссией либо о самостоятельном проведении повторного подсчета голосов избирателей, участников референдума на соответствующем избирательном участке, участке референдума, в том числе и на участке, где использовались КЭГ.

Повторный подсчет голосов избирателей, участников референдума избирательного участка, участка референдума, на которых использовались КЭГ, проводится путем сравнения числовых значений в таблице учета с результатами волеизъявления избирателей, участников референдума, зафиксированными на контрольной ленте, распечатанной на принтере, подключенном к сетевому контроллеру, и извлеченной из опечатанного конверта комиссией, принявшей решение о проведении повторного подсчета голосов.

Решение об использовании информационно-телекоммуникационной сети общего пользования Интернет при проведении электронного голосования должно приниматься исключительно Центральной избирательной комиссией Российской Федерации не позднее чем

за 60 дней до дня голосования.

Процедура интернет-голосования должна включать следующие этапы:

- 1) идентификация избирателя или участника референдума;
- 2) выбор варианта голосования;
- 3) подтверждение варианта голосования;
- 4) сообщение об окончании голосования;
- 5) распечатка квитанции, содержащей случайный уникальный код и выбор избирателя или участника референдума.

Квитанция, содержащая уникальный код и выбор избирателя или участника референдума, может использоваться для индивидуального контроля на основании данных, опубликованных соответствующей избирательной комиссией.

Важной представляется обязанность соответствующей избирательной комиссии по окончании интернет-голосования в течение 10 дней публиковать отчет о проведенном интернет-голосовании, который должен содержать подробную информацию о количестве участников интернет-голосования, количестве и качестве попыток нарушения процедуры интернет-голосования, уникальные коды избирателей или участников референдума и соответствующие им голоса.

При проведении интернет-голосования на избирательных участках должны оборудоваться специальные места для интернет-голосования, при этом идентификация избирателя, участника референдума может производиться либо членами участковых избирательных комиссий, либо с помощью электронных средств.

В помещении для интернет-голосования должны располагаться информационные стенды, содержащие наглядную информацию о порядке голосования. Помощь в эксплуатации технических средств для интернет-голосования может оказываться сотрудниками участковой избирательной комиссии, при этом не должна нарушаться свобода или тайна голосования.

В помещении для интернет-голосования вправе присутствовать доверенные лица кандидатов, политических партий, инициативной группы референдума и независимые наблюдатели.

Также в день голосования в общественных местах могут устанавливаться киоски для интернет-голосования. Любой избиратель или участник референдума вправе воспользоваться интернет-киоском для выражения своей воли при наличии у него необходимого средства идентификации.

Рядом с интернет-киоском должны располагаться информационные стенды, содержащие наглядную информацию о порядке голосования. Помощь в эксплуатации технических средств для интернет-голосования может оказываться сотрудниками избирательной комиссии, при этом не должна нарушаться свобода или тайна голосования.

Наблюдение за порядком эксплуатации интернет-киосков могут осуществлять члены избирательных комиссий, доверенные лица кандидатов, политических партий, инициативной группы референдума и независимые наблюдатели. Рядом с интернет-киоском могут располагаться технические средства (в том числе видеокамеры) для наблюдения за порядком голосования, при этом не должна нарушаться тайна голосования.

При наличии технической возможности избиратель может принять участие в голосовании на выборах и референдуме с любого компьютера, подключенного к сети Интернет.

По окончании интернет-голосования избиратель может проверить правильность учета его голоса по уникальному коду, присвоенному ему системой случайным образом.

Кроме того, необходимо установить ответственность за нарушения законодательства об электронном голосовании и предусмотреть соответствующие положения в Уголовном кодексе Российской Федерации и Кодексе об административных правонарушениях, чтобы предупредить правонарушения и возможные вмешательства в работу систем электронного голосования.

Представляется важным отсрочить вступление в силу закона как минимум до 1 января 2010 года. В течение двух лет со дня вступления закона в силу должны быть приняты нормативные правовые акты Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, предусмотренные законом.



## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Вопрос применения электронного голосования на выборах и референдуме является неоднозначным и до сих пор не решен. С одной стороны, применение электронных средств призвано защитить права участников выборов и референдума, с другой стороны, не соответствующим образом подготовленная или настроенная техника может эти права нарушить. Именно поэтому средства электронного голосования необходимо внедрять в российский избирательный процесс постепенно.

В настоящее время внедрению электронного голосования препятствует отсутствие законодательства об электронном документе. Несмотря на то что проект закона был давно разработан, он до сих пор не рассмотрен Государственной Думой.

Кроме того, действующее законодательство не позволяет в полной мере применять существующие средства электронного голосования на практике, поскольку не содержит соответствующих положений. Принятие Федерального закона «Об электронном голосовании в Российской Федерации» и приведение соответствующих нормативных правовых актов в соответствие с указанным законом позволит в значительной степени обеспечить права граждан при проведении выборов и референдума.

Таким образом, в настоящий момент применение средств электронного голосования может повлечь за собой нарушение демократической процедуры выборов. Некоторые проблемы пока существуют, но все они вполне решаемы, поэтому необходимо продолжать разработку систем, а также необходимых поправок в законодательство.



вторая премия

**Референдум в Российской Федерации:  
референдарный процесс и особенности  
процедуры инициирования**

**УЛЬЯНОВ Александр Юрьевич,**

студент 5-го курса  
Юридического института  
Томского государственного университета

Научный руководитель:

**БАРНАШОВ Александр Матвеевич,**

кандидат юридических наук, доцент,  
заведующий кафедрой конституционного  
и международного права Юридического института  
Томского государственного университета



Происхождение и сущность референдума связаны с идеей народовластия. В эпоху Просвещения, в особенности во времена великих революций XVIII века, сложились две тенденции в решении вопроса о соотношении представительной и непосредственной демократии. Согласно учению Д. Локка «власть законодателя, демократически избранного народом, не может выходить за пределы мандата, полученного им от народа»<sup>1</sup>. Поэтому представительная демократия не является полной, завершенной и всегда нуждается в подтверждении властного мандата. С этой точки зрения обращение к народу, опросы, референдумы, а также иные формы прямого волеизъявления народа представляются необходимыми условиями, дополняющими законодательную власть и одновременно придающими ей легитимный характер.

Ж.-Ж. Руссо, напротив выступал за приоритетность законодательной власти, поскольку граждане по условиям «социального контракта»<sup>2</sup> передали государству власть решать важные общественные дела и потому должны полностью полагаться на законодателей. В соответствии с этим подходом прямая демократия хотя и не отвергается, но относится к ранней догосударственной истории.

Референдум как политико-правовой институт занимает особое место в системе современной демократии. С одной стороны, он традиционен, коренится в глубокой истории, напоминает времена древнего прямого народного правления. Насколько можно судить по этнографическим и историческим материалам, истоки народовластия своими корнями уходят в эпоху Античности. Древнее народное правление, там где оно процветало, вырабатывало совершенные механизмы достижения согласия между полноправными членами сообщества, участниками народного собрания.

С другой стороны, референдум существенно отличается от форм выявления общего согласия в древнем обществе, но его можно назвать их историческим преемником: у них более или менее сходная цель – сформулировать, а в некоторых случаях и сформировать общую волю, убедиться в достаточной степени согласия членов сообщества по тому или иному жизненно важному вопросу. Сходны и методы, с помощью которых сторонники доминирующей точки зрения пытаются склонить к ней сомневающихся и несогласных (разъяснение, убеждение, психическое принуждение и т.п.) Референдум предполагает учет мнений и индивидуальной позиции каждого правоспособного гражданина. Референдум с самого начала возникает как электоральный институт; он предполагает формальное голосование, а также индивидуальный выбор предполагаемых решений и позиций.

Первичной целью референдумов – императивных и консультативных, конституционных

<sup>1</sup> История политических и правовых учений: Учебник для вузов / Под общ. ред. В.С. Нерсесянца. 3-е изд., стереотип. М.: Норма, 2001. С. 456.

<sup>2</sup> Там же. С. 232.

и законодательных, обязательных и факультативных – является принятие государственных решений на основе единства мнений граждан в условиях, когда другие формы прямой демократии применяются ограниченно или не дают должного результата<sup>1</sup>.

В своём классическом виде институт референдума возник в рамках политико-юридических отношений между законодательной властью (парламентом) и избирательным корпусом страны (электоратом). Поэтому инициаторами референдума могут быть как парламент, так и избирательный корпус, действующий в порядке народной инициативы.

В XX веке эта модель претерпела определённую эволюцию: институт референдума вышел за рамки отношений законодательного собрания с электоратом, он постепенно превращался в инструмент организации связей государства с гражданским обществом, находящийся в рамках не столько законодательной, сколько исполнительной власти или президента. Парламент во многих странах утратил монополию на инициирование и назначение референдума, сократилось число законодательных референдумов, а в некоторых странах референдумы такого вида вообще не существуют.

По верному замечанию В.В. Комаровой, институт референдума является наиболее распространённой формой непосредственного народовластия после выборов<sup>2</sup>. Насколько унифицирован в теории и практическом применении этот институт? В силу появления в Российской Федерации новых форм непосредственного народовластия полезно обозначить их соотношение, особенно если они близки по процедуре проведения, формам.

В политической и государственно-правовой теории и практике референдум трактуется не всегда одинаково. Нередко, например, он отождествляется со всенародным опросом и плебисцитом и рассматривается как утверждение того или иного государственного решения путем народного голосования, придающего ему окончательный и обязательный характер<sup>3</sup>.

Энциклопедические словари описывают плебисцит и референдум правовыми формами народного голосования, при этом большинство из них указывают на то, что плебисцит проводится при определении государственной принадлежности какой-либо территории, то есть используется в международном праве<sup>4</sup>. Некоторые энциклопедии и словари плебисцит и референдум отождествляют как один институт. Особое внимание следует обратить на работу Жака Дюкло, который в результате анализа народных голосований, проведенных во Франции в 60-е годы, определяет их как «референдумы плебисцитарного характера»<sup>5</sup>. Думается, именно они являются классическим примером плебисцитарных референдумов.

По нашему мнению, плебисцит является разновидностью референдума, который применяется для легитимизации того или иного государственного лидера или действий органов власти. Плебисцит – голосование, проводимое для выявления мнения избирателей по важным вопросам государственного значения с целью принятия соответствующими органами государственной власти рациональных решений на основе учёта интересов избирателей. По своей процедуре плебисцит ничем не отличается от референдума<sup>6</sup>.

Опыт проведения референдумов в нашей стране и за рубежом выявил не только их достоинства, но и недостатки. Главный из них – узкая запрограммированность возможных ответов. Участник референдума может либо согласиться с предложенным на его рассмотрение решением, ответив «да», либо отклонить его, сказав «нет». Гражданин не может в ходе референдума предложить иное представляющееся ему оптимальным решение либо обусловить свой ответ какими-либо оговорками. Между тем именно активности в выражении своих по-

<sup>1</sup> Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации / Под ред. А.В. Иванченко. М., 1999. С. 485.

<sup>2</sup> Комарова В.В. Референдум и сходные формы непосредственного народовластия (соотношение и проблемы) // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 9. С.16.

<sup>3</sup> Коток В.Ф. Референдум в системе социалистической демократии. С.5.

<sup>4</sup> БСЭ. Т.20. М., 1975. С.51.; Российская юридическая энциклопедия. М., 1999. С. 863; Словарь иностранных слов. М., 1984. С. 433; Большая юридическая энциклопедия / Под ред. А.Я. Сухарева, В.Е. Крутских. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ИНФРА-М, 2004. С. 322, 410.

<sup>5</sup> Дюкло Ж. Будущее демократии. 1963. С. 162.

<sup>6</sup> Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учеб. для юри. вузов и факультетов. М.: ИНФРА-М-НОРМА, 1997. С. 373.

требностей, интересов и оригинальных точек зрения на проблему ждет законодатель от населения в ходе всенародного обсуждения. В этом состоит главная общественная ценность последнего.

Еще один недостаток института референдума состоит в том, что достоверность различных референдумов не может быть одинаковой. Она достаточно высока в случаях, когда гражданам предлагается выразить свое суждение по одному конкретному вопросу (либо выбрать один из нескольких ответов), например, нужно ли отменить полностью смертную казнь либо не стоит и т.п. Значительно ниже достоверность референдумов, когда опрос населения проводится по абстрактным политическим либо организационным вопросам, например, о компетенции того или иного государственного органа и т.п. Кроме того, проводимые за рубежом социологические исследования свидетельствуют, что число голосующих резко возрастает в тех случаях, когда выносимый на референдум вопрос в той или иной мере затрагивает лично гражданина или несет ему непосредственную выгоду (или ущерб). Выявлен в ходе социологических исследований и круг проблем, особо чувствительных к влиянию пропаганды. В первую очередь к ним относятся все абстрактные опросы, прежде всего референдумы о реформе конституции.

Юридическая сила решения, принятого на референдуме, связана, во-первых, с тем, что референдум является высшим непосредственным выражением власти народа. Вследствие этого решение референдума Российской Федерации общеобязательно, не нуждается в дополнительном утверждении, может быть отменено или изменено не иначе как путём принятия решения на новом референдуме Российской Федерации. Во-вторых, юридическая сила решения референдума зависит от вида закона, вопрос о котором вынесен на референдум, от положения этого закона в иерархии нормативно-правовых актов, выстроенной в Российской Федерации с учётом федеративных принципов. Так, в отличие от референдума Российской Федерации, решения, принятые на референдуме субъекта Российской Федерации или местном референдуме, могут быть отменены или изменены вследствие признания их недействительными в судебном порядке.

## Глава 1. ИНСТИТУТ РЕФЕРЕНДУМА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В России вопрос о референдуме впервые возник как теоретический на рубеже XIX–XX веков, когда на повестку дня встали вопросы демократии, правового государства, всеобщих равных и прямых выборов, федерализма. В практическом же плане вопрос о введении института референдума в России обсуждался после февраля 1917 года, но был решен отрицательно.

Впервые в нашей стране институт референдума (всенародного голосования) был закреплен в Конституции СССР 1936 года. Согласно статьям 5 и 108 Конституции СССР 1977 года наиболее важные вопросы государственной жизни могли выноситься на всенародное голосование (референдум), законы могли быть вынесены на референдум только решением Верховного Совета СССР. Фактически же референдумы не проводились. Единственный, первый и последний, советский референдум, проведенный в марте 1991 года по вопросу о сохранении Союза ССР как обновленной федерации, оставил о себе достаточно тяжёлое и противоречивое впечатление.

Первый в истории российского законодательства Закон о референдуме был принят в 1990 году, он явился основой первых референдумов Российской Федерации. Это был во многом противоречивый закон. Он, например, предоставлял право требовать проведения референдума со стороны одного миллиона граждан Российской Федерации, но в то же время оказывалось, что это право не безусловно, так как Закон позволял Съезду народных депутатов отклонять требования о назначении референдума. Только Съезд был вправе принимать решение о всенародном голосовании, но поскольку обязательные референдумы не предусматривались, он, обладая всей полнотой власти по важнейшим вопросам, был не заинтересован в их проведении. Все это предопределило сравнительно редкое использование референдумов, несмотря на то, что в 90-е годы в стране проходили глубокие реформы и власти серьезно нуждались в выявлении воли народа. В декабре 1993 года референдум был проведен для принятия Кон-

ституции, а ранее, в апреле того же года, он был использован как своеобразный арбитр в конфликте между законодательной и исполнительной властью<sup>1</sup>.

Согласно Конституции Российской Федерации в нашей стране признаётся идеологическое и политическое многообразие, многопартийность. В условиях идеологического и политического плюрализма институты правовой и политической систем работают эффективнее. *Ex Pluribus Unum* – единство в многообразии – то, чему должны соответствовать демократические институты, включая институт референдума<sup>2</sup>.

В основе института референдума в Российской Федерации лежат политические права и свободы человека и гражданина. Проведение референдума предполагает реализацию целого комплекса конституционных прав и свобод. В этой связи институт референдума можно определить как совокупность правовых норм, регулирующих отношения в связи с назначением, проведением и определением результатов референдума. Правовое регулирование этого института вытекает из конституционного права граждан на участие в референдуме, которое закреплено в Конституции Российской Федерации в следующей форме: «Граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме» (ч. 2 ст. 32). Из этого текста видно, что всеобщее избирательное право и право на участие в референдуме – это самостоятельные, но взаимосвязанные конституционные права. Всеобщее избирательное право включает в себя активный и пассивный элементы – право избирать и быть избранными, а право на участие в референдуме носит всецело активный характер. Что касается активного избирательного права и права участвовать в референдуме, то юридически (по характеру правомочий, типу гарантий, формам защиты и т.д.) они тождественны: субъект активного избирательного права есть в то же время субъект права на участие в референдуме, и в том и другом случае необходимо прямое волеизъявление при тайном голосовании, действует принцип «один избиратель – один голос», не допускаются какие-либо специальные возрастные, половые или иные ограничения, кроме тех, которые установлены как для избирателей, так и для участников референдума. Очевидно, этим тождеством можно объяснить и обосновать предмет Федерального закона от 19 сентября 1997 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Право на участие в референдуме, как и активное избирательное право, является равным и прямым для всех граждан Российской Федерации. Гражданин Российской Федерации участвует в референдуме на основе принципа свободы и добровольности.

Законодательство о референдуме в Российской Федерации занимает особое место в системе избирательного права и представляет собой совокупность законодательных актов, устанавливающих право граждан на участие в референдуме и регулирующих порядок его осуществления. Институт референдума сегодня адекватным образом вписывается в систему избирательного законодательства РФ в качестве самостоятельного института конституционного права. В настоящий момент оно чрезвычайно активно развивается и представлено значительным числом законодательных актов как на федеральном уровне, так и на региональном и местном.

Законодательство о референдуме следует отличать от законодательства о выборах. Выборы и референдум объединяют ряд общих институтов и процедур, а также сходный организационный механизм их проведения, основу которого составляет система коллегиальных органов: избирательных комиссий – комиссий референдума. У этих двух институтов избирательного законодательства имеются и общие нормативные источники, важнейший из которых – Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Однако порядок подготовки и проведения референдумов во многом отличается от порядка подготовки и проведения выборов, что обусловлено принципиальными особенностями этих самостоятельных институтов непосредственной демократии, имеющих различное социальное значение.

<sup>1</sup> Баглай М.В. Указ. соч. С. 373–374.

<sup>2</sup> Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации / Под ред. А.В. Иванченко. М., 1999. С. 486.

В настоящее время в России сложилась трехуровневая система законодательства о референдуме. Отдельные законодательные акты о референдуме являются элементами этой системы. В зависимости от предмета регулирования они группируются в следующие подсистемы: законодательство о референдуме Российской Федерации, законодательство о референдуме субъекта Российской Федерации и законодательство о местном референдуме. Следует отметить, что все три подсистемы законодательства о референдуме имеют общие нормативные источники. К ним, в частности, относятся Конституция Российской Федерации и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Такой состав источников законодательства о референдуме создаёт необходимую стабильность в регулировании референдумов и обеспечивает легитимность решений, принимаемых на референдуме. Система законодательных актов о референдуме характеризуется внутренним единством, так как все источники законодательства о референдуме основываются на общих принципах регулирования референдумов, заложенных в Конституции Российской Федерации.

Конституция Российской Федерации является основным источником законодательства о референдуме. Её роль в общей системе источников определяется следующими обстоятельствами:

1. В Конституции даётся политико-правовая характеристика института референдума: «высшим непосредственным выражением власти в Российской Федерации являются референдум и свободные выборы»;

2. В Конституции устанавливается конституционное право граждан Российской Федерации принимать участие в референдуме;

3. На конституционном уровне разграничиваются полномочия Российской Федерации и её субъектов по регулированию отношений, имеющих непосредственное значение для построения законодательства о референдуме. В этой связи особенно важно положение пункта "в" статьи 71 Конституции. Именно на этом положении базируется весьма обширное федеральное регулирование основных гарантий права граждан на участие в референдуме.

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» устанавливает общие гарантии прав граждан на назначение референдума.

Источниками законодательства о референдуме являются законодательные акты, устанавливающие право граждан на участие в референдуме и регулирующие порядок его осуществления. Некоторые ученые не относят к числу источников законодательства о референдуме подзаконные нормативные акты (указы Президента РФ, постановления Правительства РФ и т. п.). На наш взгляд, указанная позиция не совсем обоснованна. Так, в соответствии с Федеральным конституционным законом «О референдуме Российской Федерации» Центральная избирательная комиссия Российской Федерации утверждает формы следующих документов:

- ▶ список членов и уполномоченных представителей региональной подгруппы;
- ▶ список уполномоченных представителей инициативной группы по проведению референдума и ее уполномоченных представителей по финансовым вопросам;
- ▶ протокол об итогах сбора подписей в поддержку инициативы проведения референдума;
- ▶ списки участников референдума;
- ▶ список членов инициативной агитационной группы.

Хотелось бы отметить, что некоторые формы до настоящего времени не разработаны и не утверждены Центральной избирательной комиссией, что во многом затрудняет реализацию права граждан на проведение референдума.

## **Глава 2. РЕФЕРЕНДАРНЫЙ ПРОЦЕСС И ОСОБЕННОСТИ ПРОЦЕДУРЫ ИНИЦИИРОВАНИЯ РЕФЕРЕНДУМА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Особенностью референдума в РФ является деление референдумно-правовых процедур на стадии в зависимости от группы управомоченных на реализацию соответствующих действий субъектов и ближайшей цели таких действий. Целью всех стадий референдума являет-

ся реализация права граждан на участие в управлении делами государства или осуществлении местного самоуправления путем непосредственного принятия властных решений<sup>1</sup>.

В литературе предложено следующее деление референдума на стадии и этапы:

1) подготовка референдума: народная инициатива (инициатива иных субъектов, надежных правом инициировать проведение референдума); формирование и расходование средств фонда для участия в референдуме; информирование граждан; агитация по вопросам референдума; обсуждение вопроса (законопроекта), выносимого на референдум;

2) проведение референдума: регистрация инициативной группы референдума; назначение референдума; формирование комиссий референдума; организация референдума; голосование на референдуме; установление результатов голосования на референдуме; подведение и опубликование итогов голосования на референдуме;

3) реализация принятого на референдуме решения: вступление в силу решения, принятого на референдуме; принятие правового акта органами власти, если в соответствии с принятым на референдуме решением принятие такого акта обязательно<sup>2</sup>.

Выражая свое особое мнение в связи с принятием Конституционным Судом РФ постановления от 11 июня 2003 г. № 10-П, судья Конституционного Суда РФ В.Г. Ярославцев указал: «Процедура проведения референдума проходит несколько стадий: образование инициативной группы и ее регистрация, собрание подписей двух миллионов граждан и реализация инициативы для проведения референдума, назначение референдума, подготовка к проведению референдума, голосование на референдуме, определение результатов референдума, опубликование и вступление в силу решения, принятого на референдуме<sup>3</sup>.

На данных стадиях и этапах проведения референдума могут быть выделены следующие группы прав:

1) права граждан при выдвижении инициативы проведения референдума и его реализации;

2) права, связанные с участием в референдуме (право граждан на участие в формировании и деятельности комиссий референдума, право граждан в сфере информационного обеспечения референдума, право граждан в сфере финансирования референдума; право граждан на голосование на референдуме);

3) права, связанные с реализацией принятого на референдуме решения<sup>4</sup>.

По верному замечанию Ю.А. Дмитриева и В.В. Комаровой, «то обстоятельство, что эти этапы не закреплены действующим отечественным законодательством, не означает их отсутствия в содержании данного правового института»<sup>5</sup>.

В качестве самостоятельной группы прав, реализуемых на любой стадии референдума, М.М. Курячая предлагает выделять право на защиту нарушенных или оспариваемых прав граждан, связанных с выдвижением инициативы проведения референдума и участием в референдуме. Права, включаемые в данную группу, в содержание права на референдум не входят<sup>6</sup>.

Будучи самостоятельной формой реализации права граждан на участие в управлении государством и осуществлении местного самоуправления, референдум может быть назначен как по инициативе представителей граждан (органов государственной власти и местного самоуправления, выборных должностных лиц), так и по выраженной в установленном порядке инициативе самих граждан. Очевидно, что действия граждан по выдвижению инициативы

<sup>1</sup> Курячая М.М. Содержание права граждан Российской Федерации на референдум // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 4. С.16.

<sup>2</sup> Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации / Отв. ред. Иванченко А.В. М., 1998. С. 512.

<sup>3</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 11 июня 2003 г. № 10-П // СЗ РФ. 2003. № 25. Ст. 2564.

<sup>4</sup> Курячая М.М. Право граждан на референдум в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 7. С.23.

<sup>5</sup> Дмитриев Ю.А., Комарова В.В. Правовое содержание института референдума и его место в системе непосредственной демократии в Российской Федерации // Право и жизнь. М., 1995. № 7. С. 53.

<sup>6</sup> Курячая М.М. Содержание права граждан Российской Федерации на референдум // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 4. С.16.

проведения референдума, совершенные до регистрации инициативной группы, также являются реализацией права граждан на референдум, однако до установленного законом времени начала кампании референдума эти права не могут быть охарактеризованы как связанные с участием в референдуме. При этом необходимо подчеркнуть, что данная совокупность прав характеризует только петиционные референдумы, при обязательном референдуме процедура выдвижения инициативы проведения референдума отсутствует<sup>1</sup>.

Референдарный процесс в соответствии с Федеральным конституционным законом «О референдуме Российской Федерации», на наш взгляд, включает следующие этапы и стадии:

#### 1. Инициирование референдума:

- ▶ регистрация региональных подгрупп;
- ▶ регистрация инициативной группы;
- ▶ сбор подписей в поддержку инициативы;
- ▶ представление подписных листов в ЦИК России;
- ▶ проверка подписных листов;
- ▶ принятие решения о результатах выдвижения инициативы.

#### 2. Назначение референдума:

- ▶ обращение Президента РФ в Конституционный Суд РФ с запросом;
  - ▶ проверка инициативы проведения референдума Конституционным судом РФ на соответствие Конституции РФ;
  - ▶ решение Конституционного Суда РФ;
- указ Президента РФ.

#### 3. Подготовка референдума:

- ▶ формирование комиссий референдума;
- ▶ формирование участков референдума;
- ▶ формирование списков участников референдума.

#### 4. Проведение референдума:

##### 4.1. Финансовое обеспечение референдума;

##### 4.2. Информационное обеспечение референдума:

- ▶ информирование участников референдума;
- ▶ проведение опросов общественного мнения;
- ▶ опубликование (обнародование) результатов опросов;
- ▶ опубликование текста нормативного акта;
- ▶ агитация;

##### 4.3. Голосование.

#### 5. Подведение итогов:

- ▶ подсчет голосов;
- ▶ установление итогов голосования;
- ▶ определение результатов референдума.

Таким образом, процедура референдума представляет собой предусмотренную законом деятельность специальных субъектов по инициированию, назначению, подготовке, проведению и определению результатов всенародного голосования (референдума).

Субъекты референдума – уполномоченные законом лица, принимающие участие в реализации процедуры референдума. К ним можно отнести региональные подгруппы, инициативную группу, уполномоченных представителей, ЦИК России, комиссии референдума и др.

От специальных субъектов референдума следует отличать его участников – граждан, обладающих правом принимать участие в голосовании.

Весь референдарный процесс можно условно разделить на 5 этапов – инициирование, назначение, подготовка, проведение и подведение итогов референдума. Для каждого этапа

<sup>1</sup> Курячая М.М. Содержание права граждан Российской Федерации на референдум // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 4. С.16.



характерны определенные законом стадии, круг субъектов, процедура, сроки, завершающие акты и другие признаки.

Таким образом, этап референдума — это часть референдарного процесса, каждому этапу соответствует определенная стадия, например, стадия регистрации региональных подгрупп, стадия формирования комиссий референдума, стадия голосования и т.п., для каждой стадии характерна определенная процедура.

Теперь подробнее остановимся на этапе инициирования референдума.

Согласно действующему законодательству инициатива проведения референдума в Российской Федерации принадлежит не менее чем двум миллионам граждан, имеющих право на участие в референдуме, при условии, что на территории одного субъекта Российской Федерации или в совокупности за пределами Российской Федерации находится место жительства не более 50 тысяч из них (ст. 14)<sup>1</sup>. Ранее действующий закон о референдуме Российской Федерации<sup>2</sup> допускал возможность нахождения на территории одного субъекта Федерации до 200 тысяч граждан. Таким образом, новый закон существенным образом (в 4 раза) ограничил право граждан на инициирование референдума по их территориальной принадлежности.

Действующее законодательство также существенно ограничивает круг субъектов-инициаторов референдума. В соответствии с Федеральным конституционным законом «О референдуме Российской Федерации» инициатива референдума помимо граждан принадлежит:

- 1) Конституционному Собранию в случае пересмотра Конституции;
- 2) федеральным органам власти в случаях, предусмотренных международными договорами Российской Федерации.

Согласно статье 11 Конституции РФ государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство и суды РФ.

Наряду с этим стоит отметить, что право законодательной инициативы в нашей стране по Конституции принадлежит Президенту РФ, Совету Федерации, членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы, Правительству РФ, законодательным (представительным) органам субъектов Федерации, а также Конституционному Суду, Верховному Суду и Высшему Арбитражному Суду РФ по вопросам их ведения.

Необходимо также учитывать, что референдум по закону назначает Президент РФ (ст. 84). Исходя из этого, можно предположить, что глава государства может выступить инициатором референдума (в случае, если это будет предусмотрено международным договором) и назначить референдум.

Не вполне соотносится с положениями статьи 3 Конституции РФ и законодательное ограничение, которое ставит инициативу проведения референдума в зависимость от международных договоренностей. Народ является носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации, а референдум является высшим непосредственным выражением власти народа. Государственный суверенитет не может быть ограничен.

На наш взгляд, право инициативы проведения референдума было бы разумно предоставить палатам Федерального Собрания и Правительству РФ, что позволит чаще обращаться к институту референдума при решении вопросов государственного значения в случае, если у высших органов государственной власти возникнет такая потребность.

Пункт 10 части 5 статьи 6 ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» от 28.06.2004 г. фактически исключает вынесение на референдум любых вопросов государственного значения, так как согласно данному пункту на референдум Российской Федерации не могут выноситься вопросы, отнесенные Конституцией, федеральными конституционными законами к исключительной компетенции федеральных органов государственной власти.

<sup>1</sup> См.: О референдуме Российской Федерации от 28.06.2004 г. № 5-ФКЗ: Федеральный конституционный закон // СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2710.

<sup>2</sup> О референдуме Российской Федерации от 10.10.1995 г. № 2-ФКЗ: Федеральный конституционный закон // СЗ РФ. 1995. № 42. Ст. 3921; 2002. № 39. Ст. 3641.

В исключительную компетенцию федеральных органов государственной власти входят все вопросы, отнесенные к ведению Российской Федерации, что не позволяет выносить их на референдум.

Действующий Федеральный конституционный закон о референдуме РФ предусматривает следующий порядок реализации инициативы проведения референдума:

Участники референдума образуют инициативную группу по проведению референдума.

Инициативная группа по проведению референдума должна состоять из региональных подгрупп, создаваемых более чем в половине субъектов Федерации, то есть минимум в 42 регионах. В каждую региональную подгруппу должно входить не менее 100 участников референдума, место жительства которых находится на территории того субъекта Российской Федерации, где она образована.

Гражданин (граждане) РФ, выдвинувший (выдвинувшие) предложение об образовании инициативной группы по проведению референдума, не позднее чем за пять дней до дня проведения собрания участников референдума для решения вопроса об образовании региональной подгруппы уведомляет (уведомляют) в письменной форме избирательную комиссию соответствующего субъекта Федерации о месте и времени проведения собрания, а также о вопросе (вопросах) референдума.

Собрание региональной подгруппы правомочно, если в нем принимают участие не менее 100 участников референдума, то есть подгруппа должна присутствовать на собрании в полном составе! Подписи указанных участников референдума в протоколе их регистрации на собрании региональной подгруппы удостоверяются нотариально, что ограничивает права граждан, так как нотариальное удостоверение подписи проводится на платной основе и расходится с общей практикой проведения выборов. Учитывая, что на собрании региональной подгруппы вправе присутствовать представитель избирательной комиссии соответствующего субъекта Российской Федерации, а также представитель Центральной избирательной комиссии РФ, которые вполне могли бы удостоверить подписи участников подгруппы, положение федерального конституционного закона о нотариальном удостоверении подписей в данном случае представляется не вполне обоснованным.

В случае поддержки предложения об образовании инициативной группы по проведению референдума и вопроса (вопросов) референдума собрание региональной подгруппы принимает решение о создании региональной подгруппы, а также решения:

- 1) об утверждении формулировки вопроса (вопросов) референдума;
- 2) об образовании инициативной группы по проведению референдума;
- 3) о назначении из числа членов региональной подгруппы уполномоченных представителей региональной подгруппы.

Решения собрания региональной подгруппы отражаются в протоколе и считаются принятыми, если за них проголосовало более половины участников собрания.

Уполномоченные представители региональной подгруппы обращаются в избирательную комиссию соответствующего субъекта Российской Федерации с ходатайством о регистрации региональной подгруппы, в котором указывается формулировка вопроса (вопросов) референдума, которая утверждена на собрании.

К ходатайству о регистрации региональной подгруппы должны быть приложены:

- 1) протокол собрания региональной подгруппы, а также протокол регистрации участников референдума на собрании региональной подгруппы;
- 2) доверенности, оформленные на уполномоченных представителей региональной подгруппы;
- 3) список членов региональной подгруппы и уполномоченных представителей региональной подгруппы в печатном и машиночитаемом виде по форме, установленной Центральной избирательной комиссией РФ.

В списке указываются фамилия, имя и отчество, дата рождения, серия, номер и дата выдачи паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, адрес места жительства каждого из указанных лиц, а для уполномоченных представителей региональной подгруппы также номер телефона каждого из них;

4) письменные заявления членов региональной подгруппы о согласии быть членами инициативной группы по проведению референдума.

Избирательная комиссия субъекта Российской Федерации, получив ходатайство о регистрации региональной подгруппы, незамедлительно уведомляет Центральную избирательную комиссию Российской Федерации о вопросе (вопросах) референдума, указанном (указанных) в ходатайстве. Центральная избирательная комиссия в течение 10 дней со дня первого такого уведомления проверяет соответствие вопроса (вопросов) референдума требованиям, предусмотренным статьей 6 ФКЗ «О референдуме Российской Федерации», и принимает соответствующее решение.

Избирательная комиссия субъекта Российской Федерации в течение 15 дней со дня получения ходатайства о регистрации региональной подгруппы проверяет соответствие ходатайства и приложенных к нему документов всем предусмотренным требованиям и принимает одно из следующих решений:

- 1) о регистрации региональной подгруппы;
- 2) об отказе в регистрации региональной подгруппы.

При этом закон приводит достаточно широкий перечень оснований для отказа в регистрации региональной подгруппы.

Если Центральная избирательная комиссия РФ установила несоответствие вопроса (вопросов) референдума требованиям, предусмотренным статьей 6, она мотивирует это в своем заключении, которое утверждается решением Центральной избирательной комиссии РФ и незамедлительно доводится до сведения всех избирательных комиссий субъектов Федерации. После получения этого заключения избирательные комиссии субъектов Федерации не вправе регистрировать региональные подгруппы, обратившиеся с ходатайством о регистрации в целях реализации инициативы проведения референдума по данному вопросу (вопросам).

Постановлением Конституционного Суда РФ от 21.03.2007 № 3-П положение части 13 статьи 15 во взаимосвязи с положениями части 17 той же статьи и статьи 6 как устанавливающее механизм судебной проверки решений Центральной избирательной комиссии РФ, который не предполагает разрешение юридических споров, являющихся по своей природе, характеру и последствиям конституционными, в порядке конституционного судопроизводства, признано не соответствующим Конституции РФ.

После регистрации избирательной комиссией субъекта Российской Федерации региональной подгруппы иная региональная подгруппа, утвердившая на своем собрании такую же по смыслу или содержанию формулировку вопроса (вопросов) референдума, не может быть зарегистрирована этой же комиссией до окончания процедур по реализации инициативы проведения референдума по данному вопросу (данным вопросам).

В случае регистрации региональных подгрупп более чем в половине субъектов Российской Федерации уполномоченные представители данных подгрупп вправе на своем собрании принять решение об обращении в Центральную избирательную комиссию с ходатайством о регистрации инициативной группы по проведению референдума и вопроса (вопросов) референдума и обратиться с указанным ходатайством в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации не позднее чем через два месяца со дня регистрации первой региональной подгруппы. На данном собрании также принимаются решения о назначении из числа участников собрания уполномоченных представителей инициативной группы по проведению референдума и ее уполномоченных представителей по финансовым вопросам.

В ходатайстве инициативной группы указываются:

- 1) формулировка вопроса (вопросов) референдума;
- 2) наименования субъектов Российской Федерации, в которых зарегистрированы региональные подгруппы и на территориях которых предполагается сбор подписей участников референдума.

К ходатайству инициативной группы прилагаются:

- 1) решения (оригинал или заверенная копия) избирательных комиссий субъектов Российской Федерации о регистрации региональных подгрупп;

2) протокол собрания уполномоченных представителей региональных подгрупп;  
3) протокол (оригинал или нотариально заверенная копия) регистрации уполномоченных представителей региональных подгрупп при проведении собрания;

4) список уполномоченных представителей инициативной группы по проведению референдума и ее уполномоченных представителей по финансовым вопросам в печатном и машиночитаемом виде по форме, установленной Центральной избирательной комиссией. В списке указываются фамилия, имя и отчество, дата рождения, серия, номер и дата выдачи паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, адрес места жительства, основное место работы или службы, занимаемая должность (в случае отсутствия основного места работы или службы – род занятий), номер телефона каждого из указанных лиц;

5) доверенности, оформленные на уполномоченных представителей инициативной группы по проведению референдума и на ее уполномоченных представителей по финансовым вопросам.

Если Центральная избирательная комиссия установит соответствие ходатайства инициативной группы и приложенных к нему документов всем предъявляемым законом требованиям, она в течение 10 дней со дня поступления ходатайства принимает решение о регистрации инициативной группы по проведению референдума, регистрирует ее уполномоченных представителей, в том числе уполномоченных представителей по финансовым вопросам, с указанием их фамилий, имен и отчеств, и дает разрешение на открытие специального счета фонда референдума, а также выдает инициативной группе по проведению референдума регистрационное свидетельство и извещает об этом избирательные комиссии субъектов Российской Федерации.

В регистрационном свидетельстве, выданном инициативной группе по проведению референдума, указывается дата окончания срока сбора подписей в поддержку инициативы проведения референдума.

В случае если Центральная избирательная комиссия приняла решение об отказе в регистрации инициативной группы по проведению референдума, ей выдается мотивированное постановление, после чего процедуры по реализации инициативы проведения референдума прекращаются.

Решение об отказе в регистрации инициативной группы по проведению референдума может быть обжаловано в Верховный Суд Российской Федерации.

Если в течение двух месяцев со дня регистрации первой региональной подгруппы в Центральную избирательную комиссию не поступит ходатайство инициативной группы, Центральная избирательная комиссия принимает решение о прекращении процедур по реализации инициативы проведения референдума.

По итогам проверки Центральная избирательная комиссия РФ принимает решение о результатах выдвижения инициативы проведения референдума.

В случае если количество достоверных подписей участников референдума достаточно для назначения референдума и при этом количество недостоверных и (или) недействительных подписей составило менее пяти процентов от общего количества подписей, отобранных для проверки, Центральная избирательная комиссия указывает это в своем решении о результатах выдвижения инициативы проведения референдума. Данное решение Центральная избирательная комиссия не позднее чем через пять дней со дня его принятия направляет Президенту РФ и одновременно уведомляет о своем решении палаты Федерального Собрания РФ.

В соответствии со статьей 23 ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» референдум назначает Президент РФ. Не позднее чем через 10 дней со дня поступления документов, на основании которых назначается референдум, Президент направляет их в Конституционный Суд РФ с запросом о соответствии Конституции РФ инициативы проведения референдума по предложенному вопросу (предложенным вопросам) референдума. Конституционный Суд рассматривает данное обращение, принимает по нему решение и направляет это решение Президенту РФ. Решение Конституционного Суда РФ подлежит незамедлительному опубликованию.

Нам представляется весьма интересным вопрос о правовой природе решения указанного решения Конституционного Суда РФ.

В соответствии со статьей 71 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» итоговое решение Конституционного Суда РФ по существу любого из вопросов, перечисленных в пунктах 1, 2, 3 и 4 части 1 статьи 3 указанного Федерального конституционного закона, именуется постановлением.

Итоговое решение Конституционного Суда РФ по существу запроса о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления именуется заключением.

Все иные решения Конституционного Суда Российской Федерации, принимаемые в ходе осуществления конституционного судопроизводства, именуются определениями.

Однако в пунктах 1, 2, 3 и 4 части 1 статьи 3 вышеуказанного Федерального конституционного закона не содержится вопросов, отнесенных к референдуму. Хотя Конституционный Суд РФ и разрешает дела о соответствии Конституции РФ, но, исходя из содержания статьи 71, решение Конституционного Суда РФ о соответствии Конституции РФ инициативы проведения референдума не может быть принято в форме постановления.

В связи с этим предлагается дополнить пункт 1 части 1 статьи 3 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» подпунктом, в соответствии с которым Конституционный Суд РФ также разрешает дела о соответствии Конституции РФ инициативы проведения референдума по предложенному вопросу (предложенным вопросам) референдума.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

С учетом приведенных требований Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» реализовать право граждан на участие в референдуме, на наш взгляд, весьма затруднительно. Процедура инициирования референдума Российской Федерации предусматривает ряд условий, которые противоречат сущности и политико-правовой природе референдума как высшей формы выражения власти народа.

В настоящей работе уже отмечалось, что новый ФКЗ о референдуме Российской Федерации существенным образом ограничил право инициативы граждан на его проведение. Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» от 28.06.2004 г. вслед за Федеральным конституционным законом «О референдуме Российской Федерации» от 10.10.1995 г. предусматривает, что инициатива проведения референдума в Российской Федерации принадлежит не менее чем двум миллионам граждан. Л.А. Нудненко отмечает тот факт, что население России за прошедшие годы неуклонно сокращается. Исходя из этого, число граждан, которые могут быть инициаторами референдума, не должно оставаться неизменно высоким. Поэтому необходимо сократить число инициаторов референдума Российской Федерации до одного миллиона граждан России<sup>1</sup>.

Во-вторых, новый закон, сохраняя требование о необходимости сбора инициативной группой двух миллионов подписей граждан для инициирования процедуры референдума, сокращает срок сбора этих подписей с 3 месяцев до 45 дней. В-третьих, действующий закон о референдуме значительно усложняет порядок реализации инициативы проведения референдума дополнительными условиями, которых ранее в законодательстве о референдуме не было. Так, беспрецедентным в истории правовой регламентации институтов непосредственной демократии является требование пункта 5 статьи 15 ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» о необходимости нотариального удостоверения подписей указанных участников референдума в протоколе их регистрации на собрании региональной подгруппы.

По Закону о референдуме от 10.10.1995 г. инициативная группа была вправе добровольно и самостоятельно собирать подписи в поддержку инициативы проведения референдума РФ. Такая формулировка не исключала возможность привлечения других лиц к сбору подпи-

<sup>1</sup> См.: Нудненко Л.А. Референдум как конституционная ценность // Правовые проблемы укрепления российской государственности: Сб. статей / Под ред. В.Ф. Воловича, А.М. Барнашова, В.М. Зуева. Томск: Изд-во Томского ун-та, 2009.

сей. Согласно статье 17 ныне действующего Закона право сбора подписей принадлежит исключительно членам инициативной группы. Подобная формулировка исключает возможность привлечения лиц, не входящих в состав инициативной группы, к сбору подписей. Тем самым на этой важной стадии подготовки референдума отсекаются те граждане, которые хотя и не входят в состав инициативной группы, но не поддерживают данную идею и желают помочь в сборе подписей.

Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» от 28.06.2004 г. впервые предусматривает необходимость создания инициативной агитационной группы в количестве не менее 500 участников референдума. При этом участник референдума, входящий в инициативную группу по проведению референдума, не может входить в инициативную агитационную группу. Последнее правило представляется не вполне логичным и обоснованным. Возникает ряд вопросов. Почему гражданин, являющийся инициатором проведения референдума, не может входить в агитационную группу по поддержке этой инициативы? Имеет ли право на агитацию гражданин, который не вошел в состав инициативной группы? И если – да, имеет такое право, то зачем нужно создание специальной агитационной группы? Если гражданин не имеет права на агитацию вне агитационной группы, то это будет нарушением конституционного права гражданина на участие в референдуме.

К избыточному нормативному регулированию может быть отнесена регламентация создания агитационной инициативной группы. Для этого нужно провести собрание, на котором должно быть не менее 500 участников референдума, чьи подписи удостоверяются нотариально. Трудно представить процедуру проверки и удостоверения нотариусом подписей 500 участников собрания в течение одного дня. Думается, что отношения, связанные с деятельностью общественности по подготовке и проведению референдума, должны быть предметом саморегулирования общественных объединений, к числу которых можно отнести инициативную агитационную группу<sup>1</sup>.

Как уже было отмечено, действующее законодательство существенным образом ограничивает круг субъектов-инициаторов референдума, наше законодательство не предусматривает какой-либо инициативы Федерального Собрания Российской Федерации при проведении референдума, что в общем можно расценивать как отступление от классической модели института референдума.

На наш взгляд, право инициировать проведение референдума можно предоставить палатам Федерального Собрания и Правительству РФ, что позволит чаще обращаться к институту референдума при решении вопросов государственного значения в случае, если у высших органов государственной власти возникнет такая потребность.

В заключение также стоит отметить некоторые недоработки законодателя в части неопределенности юридической формы (вида) решения Конституционного Суда РФ о соответствии Конституции РФ инициативы проведения референдума.

Завершить рассмотрение вопроса о референдуме Российской Федерации хотелось бы словами Ю.А. Веденеева и В.И. Лысенко: «Превращение народовластия из формального (формализованного) атрибута государства в реальный политико-правовой институт и механизм, обеспечивающий социальную легитимность, непрерывность и преемственность осуществления публичной власти, создает перспективы её развития и дальнейшего реформирования»<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> См.: Нудненко Л.А. Референдум как конституционная ценность // Правовые проблемы укрепления российской государственности: Сб. статей / Под ред. В.Ф. Володица, А.М. Барнашова, В.М. Зуева. Томск: Изд-во Томского ун-та, 2009.

<sup>2</sup> Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учеб. для вузов / Отв. ред. к.ю.н. А.А. Вешняков. М.: Норма, 2003. С. 3.



**Председатель Центральной избирательной комиссии Российской Федерации В.Е. Чуров вручает диплом победителю Конкурса А.Ю. Ульянову**

третья премия

## Становление и развитие регионального избирательного законодательства (на примере Республики Алтай)

**АЙТАШЕВА Зульфия Баратбековна**,  
студентка 5-го курса  
юридического факультета  
Горно-Алтайского государственного университета

Научный руководитель:

**ОСТАПОВИЧ Игорь Юрьевич**,  
кандидат юридических наук,  
доцент кафедры теории государства и права  
юридического факультета  
Горно-Алтайского государственного университета



Избирательное законодательство продолжает оставаться одной из наиболее динамично развивающихся частей системы российского законодательства. При этом частая смена законов о выборах, корректировка подходов к правовому регулированию в основном не связаны с необходимостью восполнения пробелов в законодательстве. Эта задача была решена непосредственно после принятия Конституции Российской Федерации 1993 года, когда сформировалась достаточно разветвленная система законодательных актов о выборах как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Федерации. К числу таких субъектов относится и Республика Алтай.

В настоящее время на территории Республики Алтай сформировано избирательное законодательство, прошедшее свое становление и развитие. Нормативная правовая база, регулирующая проведение выборов и референдумов на территории Республики Алтай, соответствует как международным избирательным стандартам, так и федеральному законодательству РФ и нацелена на дальнейшее развитие демократических институтов.

Цель данной работы – исследование становления и развития избирательного законодательства Республики Алтай.

Для достижения указанной цели необходимо решить следующие задачи:

- ▶ исследовать избирательное законодательство Республики Алтай на предмет соответствия федеральному законодательству;
- ▶ определить этапы становления и развития избирательного законодательства Республики Алтай;
- ▶ проанализировать развитие избирательного законодательства Республики Алтай;
- ▶ определить перспективы развития избирательного законодательства Республики Алтай.

Научная новизна и актуальность данной работы состоит в том, что подобные исследования на территории Республики Алтай ранее не проводились.

Методологическую основу составляют исторический метод, сравнительно-правовой метод, методы логического и структурного анализа и синтеза, аналогии и др.

Теоретическую основу данной работы составляют идеи, заложенные в трудах отечественных исследователей в области конституционного права, избирательного права и избирательного процесса Б.К. Алушкина, Л.Г. Алехичевой, Л.Ю. Грудцыной, Е.П. Дубровиной, Е.И. Козлова, А.Е. Постникова, Д.И. Табаева, С.С. Тюхтенева и многих других.

## Глава 1. ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ АЛТАЙ

### Первый этап – первые выборы депутатов в Государственное Собрание – Эл Курултай

«Парад суверенитетов», который можно было наблюдать в начале 90-х годов, не мог не от-



разиться и на политической истории всех без исключения республик, краев, областей РСФСР. Не явилась исключением и наша республика.

Первый период становления законодательства Республики Алтай был связан с большими трудностями отчасти оттого, что Республика Алтай выступила впервые в роли самостоятельного субъекта.

Уже 25 октября 1990 года на III внеочередной сессии Горно-Алтайского областного Совета народные депутаты, руководствуясь законом СССР от 26 апреля 1990 года «О разграничении полномочий между Союзом ССР и субъектами Федерации»<sup>1</sup>, Декларацией от 12 июня 1990 года «О государственном суверенитете РСФСР»<sup>2</sup>, принимают Декларацию о государственном суверенитете Горно-Алтайской автономной Советской Социалистической Республики. Однако Верховный Совет РСФСР лишь 3 июля 1991 года принимает Закон №1536-1 «О преобразовании Горно-Алтайской автономной области в Горно-Алтайскую Советскую Социалистическую Республику в составе РСФСР»<sup>3</sup>.

На основании Указа Президиума Российской Федерации от 2 марта 1992 года № 309 и постановления I сессии Верховного Совета Горно-Алтайской ССР от 8 февраля 1992 года Горно-Алтайская ССР была переименована в Республику Горный Алтай. Впоследствии Республика Горный Алтай переименовывается в Республику Алтай<sup>4</sup>.

14 октября 1993 года в результате реформирования представительных органов власти были прекращены полномочия Верховного Совета Республики Алтай и установлен новый представительный и законодательный орган республики – Государственное Собрание – Эл Курултай Республики Алтай.

12 декабря 1993 года одновременно с выборами депутатов в Федеральное Собрание Российской Федерации, народным голосованием по проекту Конституции Российской Федерации были проведены и выборы депутатов в Государственное Собрание – Эл Курултай.

Для проведения выборов депутатов Федерального Собрания Российской Федерации была учреждена Горно-Алтайская окружная избирательная комиссия. Горно-Алтайская окружная избирательная комиссия первоначально была образована как комиссия по выборам в Государственную Думу. По ходу подготовки к выборам на неё были возложены дополнительные обязанности: подготовка и проведение выборов депутатов Совета Федерации по Горно-Алтайскому двухмандатному избирательному округу № 4 и Всероссийского референдума по принятию Конституции Российской Федерации. А подготовка и проведение выборов депутатов Государственного Собрания – Эл Курултай осуществлялась республиканской избирательной комиссией, образованной Президиумом Верховного Совета Республики Алтай. Председателем этой комиссии был утвержден Горбунов В.И.

Выборы проводились с соблюдением основных принципов новой избирательной системы. В ходе выборов была обеспечена их всеобщность, они были равными, прямыми, при свободном выдвижении кандидатов и тайном голосовании. В выборах республики приняло участие 65,68% избирателей. Предвыборные мероприятия, как правило, проходили в обстановке гласности и открытости.

Таким образом, несмотря на все трудности, Горно-Алтайская окружная избирательная комиссия обеспечила и провела на территории Республики Алтай выборы депутатов Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и всенародное голосование (референдум) по Конституции Российской Федерации 1993 года. А в Государственное Собрание – Эл Курултай Республики Алтай, проводимое республиканской избирательной комиссией, было избрано 27 депутатов Республики Алтай на срок 4 года.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации на основе предложений Государственного Собрания – Эл Курултай и Правительства Республики Алтай от 29 апреля

<sup>1</sup> Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 19. Ст. 329.

<sup>2</sup> Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 2. Ст. 22.

<sup>3</sup> Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 27. Ст. 931.

<sup>4</sup> Постановление Верховного Совета Республики Горный Алтай от 7 мая 1992 г. № 41-2 // Государственный архив Республики Алтай. Ф. № Р-690. О. №1. С.8.

1994 года приняла постановление за №207, которым Горно-Алтайскую окружную избирательную комиссию преобразовала в Региональную (головную) избирательную комиссию Республики Алтай, сохранив прежний состав комиссии под председательством Тюхтенева С.С.<sup>1</sup>

«1 ноября 1994 года Региональная (головная) избирательная комиссия Республики Алтай утвердила Положение о Региональной (головной) избирательной комиссии Республики Алтай, согласованное с Председателем Государственного Собрания – Эл Курултай В.И. Чаптыновым и председателем Правительства Республики Алтай В.И. Петровым»<sup>2</sup>.

В соответствии с Положением Региональная (головная) избирательная комиссия, являясь юридическим лицом, возглавила систему избирательных комиссий, образуемых для проведения выборов и референдумов на территории Республики Алтай.

Процесс формирования новой избирательной системы в республике был связан с развитием и совершенствованием законодательства о выборах.

Избирательная комиссия Республики Алтай совместно с Постоянной комиссией по законодательству, правопорядку и местному самоуправлению Государственного Собрания – Эл Курултай Республики Алтай разработали, с учетом требований Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», проект республиканского закона «О выборах депутатов районного, городского Советов депутатов Республики Алтай», который был принят Государственным Собранием – Эл Курултай 12 сентября 1995 года.

Правительство Республики Алтай 23 марта 1995 года, а Государственное Собрание – Эл Курултай 5 апреля 1995 года утвердили Положение об Избирательной комиссии Республики Алтай.

Согласно Положению основными задачами Избирательной комиссии Республики Алтай являлись подготовка и проведение на территории Республики Алтай выборов в федеральные органы государственной власти и в другие федеральные государственные органы, референдума Российской Федерации, выборов в органы государственной власти Республики Алтай, референдума Республики Алтай, а также оказание методической, правовой и организационно-технической помощи избирательным комиссиям по выборам в представительные органы города и районов, органы местного самоуправления.

В Положении говорилось о том, что Избирательная комиссия Республики Алтай состоит из 14 членов комиссии с правом решающего голоса, назначаемых на 4 года. Формирование осуществляется Государственным Собранием – Эл Курултай Республики Алтай и Правительством Республики Алтай по правилам, установленным в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», где одна половина членов комиссии назначается Государственным Собранием – Эл Курултай, а другая половина – Правительством Республики Алтай»<sup>3</sup>.

Положением закреплялась независимость комиссии, обязательность ее решений, принятых в пределах компетенции, для органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, предприятий, учреждений, организаций и должностных лиц, а также нижестоящих избирательных комиссий.

Таким образом, на первом этапе становления избирательного законодательства сначала выборы проводились с учетом практики проведения выборов депутатов в Верховный Совет Республики Алтай, с октября 1993 года – в Государственное Собрание – Эл Курултай, а затем последовало и принятие Положения о выборах.

## **Второй этап – принятие Конституции Республики Алтай 1997 года**

Данный этап становления и развития избирательного законодательства связан с первой Конституцией Республики Алтай. Конституция (Основной Закон) Республики Алтай 7 июня

<sup>1</sup> Вестник Избирательной комиссии Республики Алтай. 2008. №9. С.13.

<sup>2</sup> Тюхтенов С.С. Становление независимой Избирательной комиссии Республики Алтай. Горно-Алтайск, 1999. С. 16.

<sup>3</sup> Там же. С. 46

1997 года была принята Государственным Собранием – Эл Курултай. Глава VIII Конституции Республики Алтай называется «Избирательная система Республики Алтай». Федеральное законодательство о выборах закрепляет всего четыре принципа российской избирательной системы: всеобщее равное и прямое избирательное право при тайном голосовании. А статья 99 Конституции (Основного Закона) Республики Алтай закрепляет пять принципов избирательной системы Республики Алтай: «всеобщее равное прямое избирательное право при свободном выдвижении кандидатов и тайном голосовании»<sup>1</sup>.

Принцип «при свободном выдвижении кандидатов» соответствует сегодняшним реалиям.

Не секрет, что в советский период кандидатуры подбирали партийные органы и предлагали их трудовым коллективам для выдвижения кандидатами в депутаты. Альтернативные кандидаты не выдвигались. В избирательный бюллетень включался лишь один кандидат в депутаты. Поэтому и говорят, что в советское время «выборы были без выбора»<sup>2</sup>.

Конституция определяет, что лица, входящие в состав Правительства Республики Алтай, руководители министерств, комитетов и ведомств республики, судьи, прокуроры, государственные служащие, работающие в исполнительных органах, не могут быть депутатами Республики Алтай. Гражданин может быть депутатом только одного представительного органа. Конституция закрепляет статус депутата, право участия населения в референдумах, в народной законодательной инициативе.

В соответствии с Конституцией Республики Алтай выборы организуют и проводят избирательные комиссии в порядке, установленном законами Российской Федерации и Республики Алтай (ч. 2 ст. 99).

Избирательная комиссия Республики Алтай первой из всех избирательных комиссий субъектов Российской Федерации получила право законодательной инициативы. Статья 88 Конституции (Основного Закона) Республики Алтай гласит:

«Право законодательной инициативы принадлежит Главе Республики Алтай, Председателю Правительства Республики Алтай, депутатам Республики Алтай, постоянным комиссиям Государственного Собрания – Эл Курултай Республики Алтай, Правительству Республики Алтай, представительным органам города и районов (аймаков), а также Избирательной комиссии Республики Алтай, Верховному Суду Республики Алтай, Арбитражному суду Республики Алтай, прокурору Республики Алтай и профессиональному союзу Республики Алтай по вопросам их ведения»<sup>3</sup>.

Предоставление Избирательной комиссии Республики Алтай права законодательной инициативы дало большой импульс и резко активизировало ее законотворческую деятельность. С 11 июля 1997 года (вступление в силу Конституции Республики Алтай) по 1 мая 1999 года избирательная комиссия подготовила и внесла на рассмотрение сессий Государственного Собрания – Эл Курултай Республики Алтай 22 проекта нормативных правовых актов.

Из предложенных комиссией 11 проектов законов законодательным органом республики приняты в целом 10 законов и только один проект закона был отклонен. Из подготовленных Избирательной комиссией Республики Алтай и принятых Государственным Собранием – Эл Курултай наиболее значимы следующие законы:

- ▶ «О выборах депутатов Республики Алтай»;
- ▶ «О выборах Главы Республики Алтай, Председателя Правительства Республики Алтай»;
- ▶ «О внесении изменений в статьи 41 и 45 Закона Республики Алтай «О выборах депутатов городского, районных Советов депутатов Республики Алтай»;
- ▶ «Об Избирательной комиссии Республики Алтай»;
- ▶ «О выборах депутатов городского, районных Советов депутатов Республики Алтай»;
- ▶ «О выборах глав города, района Республики Алтай»;

<sup>1</sup> Конституция Республики Алтай. Принята 7 июня 1997 г. Горно-Алтайск, 2007. С.56.

<sup>2</sup> Алушкин Б.К. Выборы. Итоги. Проблемы. Горно-Алтайск, 2003. С.15

<sup>3</sup> Конституция Республики Алтай. Принята 7 июня 1997 г. Горно-Алтайск, 2007. С.19.

- ▶ «О порядке отзыва Главы Республики Алтай, Председателя Правительства Республики Алтай»;
- ▶ «О выборах депутатов представительного органа местного самоуправления Республики Алтай» и другие.

Следовательно, «впервые на основе свободных и всеобщих выборов избрано высшее должностное лицо – Глава республики. Одновременно с выборами Главы республики прошли и выборы депутатов в высший представительный, законодательный орган республики – Государственное Собрание – Эл Курултай (избран 41 депутат из 245 кандидатов)»<sup>1</sup>.

Новый Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», который вступил в силу 30 сентября 1997 года, более детально регулирует основные избирательные процедуры и институты. Также в сферу федерального регулирования введены референдум субъекта Российской Федерации и местный референдум. Так, при проведении федеральных, республиканских и местных референдумов Избирательная комиссия Республики Алтай стала комиссией референдума.

«Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» предусмотрены приоритетность его норм по отношению к иным законам, регулирующим выборы и референдумы, закрепление системы и статуса избирательных комиссий»<sup>2</sup>.

В Республике Алтай правовое положение Избирательной комиссии Республики Алтай регулируется Конституцией Республики Алтай, Законом Республики Алтай «Об Избирательной комиссии Республики Алтай», федеральными и республиканскими законами о выборах и референдумах.

Закон Республики Алтай «Об Избирательной комиссии Республики Алтай» принят Государственным Собранием – Эл Курултай Республики Алтай 19 декабря 1998 года.

Таким образом, на данном этапе были проведены труднейшие избирательные кампании. Важнейшая особенность этого периода – впервые принятая Конституция Республики Алтай, которая явилась естественным завершением юридического формирования Республики Алтай и позволила решить многие проблемы, создать базу для дальнейшего развития республиканского законодательства.

### **Третий этап – становление и развитие избирательного законодательства Республики Алтай**

Третий этап становления и развития избирательного законодательства Республики Алтай характеризуется выборами Главы Республики Алтай, Председателя Правительства Республики Алтай, депутатов Республики Алтай третьего созыва, а также выборами глав муниципальных образований.

Естественно, назначение столь значимых общественно-политических мероприятий потребовало огромных усилий от Избирательной комиссии Республики Алтай.

На срок полномочий второго состава Избирательной комиссии Республики Алтай выпали подготовка и проведение ряда выборов федерального, регионального и местного уровней. В их числе:

- ▶ 19 декабря 1999 года выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации третьего созыва; глав города и районов; депутатов городского и районных Советов;
- ▶ 26 марта 2000 года выборы Президента Российской Федерации; дополнительные выборы депутатов Республики Алтай;
- ▶ 16 декабря 2001 года выборы Главы Республики Алтай; выборы депутатов Республики Алтай третьего созыва;

<sup>1</sup> Табаев Д.И. На рубеже веков: Юридические заметки, 1997–2005 гг.: Собрание статей, писем, докладов. В 2-х т. Т. 1. Республика Алтай на стремнине правовой переправы Российской Федерации. Горно-Алтайск, 2006. С.33.

<sup>2</sup> Алехичева А.Г. Конституционные основы соотношения федерального и регионального избирательного законодательства // Журнал российского права. 1999. №9. С. 9–13.

- ▶ 6 января 2002 года второй тур голосования на выборах Главы Республики Алтай; дополнительные выборы депутатов Республики Алтай;
- ▶ 19 мая 2002 года дополнительные выборы депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и депутатов Республики Алтай;
- ▶ 8 декабря 2002 года выборы депутатов представительных органов муниципального образования города и районов.

В указанный период Избирательной комиссией Республики Алтай второго состава была достойно преодолена одна из самых неразработанных проблем современной избирательной системы – отзыв действующего высшего должностного лица республики. Далее были проведены «многоэтажные выборы» в условиях «надуманного противостояния»<sup>1</sup> ветвей власти и высших должностных лиц республики. Обновлялось федеральное законодательство. Приводили в соответствие с ним региональные законы, в том числе новый закон «О референдуме Республики Алтай» и два закона по местному самоуправлению.

Данный этап был насыщен практически всеми предусмотренными законодательством уровнями выборов как депутатского корпуса, так и соответствующих высших должностных лиц. В ходе избирательных кампаний избирательными комиссиями республики не было допущено нарушений законодательства о выборах.

«Избирательное законодательство после каждого избирательного периода все более усложняется. Один из примеров – введение требования статьи 35 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» о том, что не менее половины депутатских мандатов в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации распределяется между списками кандидатов, выдвинутыми избирательными объединениями, избирательными блоками. Избирательной комиссией Республики Алтай был разработан проект закона Республики Алтай «О выборах депутатов Республики Алтай», предусматривающий формирование Государственного Собрания – Эл Курултай Республики Алтай по смешанной избирательной системе, включающей в себя элементы мажоритарной и пропорциональной избирательных систем. Данный законопроект прошел правовую экспертизу в Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и был принят Государственным Собранием – Эл Курултай Республики Алтай 24 июня 2003 года. Но принятие данного законопроекта вызвало бурную дискуссию как среди депутатов, так и в средствах массовой информации по поводу того, что проектом закона является вариант отказа от одномандатных избирательных округов и переход на пропорциональную избирательную систему по «закрытым»<sup>2</sup> спискам. Избирательная комиссия Республики Алтай направила данный законопроект в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации для прохождения правовой экспертизы. Правовое управление Аппарата Центральной избирательной комиссии Российской Федерации предоставило заключение, где говорится о множестве недостатков законопроекта. В частности, проект закона «О выборах депутатов Государственного Собрания – Эл Курултай Республики Алтай» содержит большое количество норм, не соответствующих Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», многочисленные внутренние противоречия, недостатки юридического характера, пробелы в правовом регулировании важнейших избирательных действий. Таким образом, проект закона «О выборах депутатов Государственного Собрания – Эл Курултай Республики Алтай» был отклонен.

В декабре 2004 года Государственным Собранием – Эл Курултай Республики Алтай принят Закон Республики Алтай «О референдумах в Республике Алтай», устранивший давно существовавший в республиканском законодательстве правовой пробел в сфере выборов и ре-

<sup>1</sup> Дубровина Е.П. Особенности развития законодательства о выборах субъектов Российской Федерации // Журнал российского права. 2007. №10 (электронная версия выпуска, размещенная в справочной правовой системе «Консультант Плюс».

<sup>2</sup> Грудцына А.Ю. Выборы без выбора или новое избирательное законодательство как индикатор отмирания элементов демократии в России // Адвокат. 2006. № 12. С.25.

ферендумов. Данный закон регулирует два уровня референдумов – республиканский и местный. Указанный закон получил положительную оценку при прохождении правовой экспертизы в Правовом управлении Аппарата Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

В целях устранения противоречий федерального и республиканского законодательства был принят Закон Республики Алтай «О внесении изменений в Закон Республики Алтай «Об Избирательной комиссии Республики Алтай», что позволило привести Закон Республики Алтай «Об Избирательной комиссии Республики Алтай» в соответствие с новой редакцией Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Из вышесказанного следует, что на третьем этапе избирательного законодательства были проведены выборы Главы Республики Алтай, депутатов Государственного Собрания – Эл Курултай третьего созыва, а также был принят закон, регулирующий сферу выборов и референдумов, – «О референдумах в Республике Алтай».

## **Глава 2. СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ АЛТАЙ**

На 12 марта 2006 года постановлением Государственного Собрания – Эл Курултай Республики Алтай от 9 декабря 2005 года №35-2 были назначены выборы депутатов Республики Алтай четвертого созыва. В соответствии со статьей 106 Конституции Республики Алтай Государственное Собрание – Эл Курултай Республики Алтай состоит из 41 депутата. По одномандатным избирательным округам избирается 20 депутатов, по единому избирательному округу – 21 депутат. Подготовка назначенных выборов осуществлялась в соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Законом Республики Алтай от 24 июня 2003 года № 12–15 (в ред. от 06.12.2005 г. № 91-РЗ) «О выборах депутатов Республики Алтай». Подготовку и проведение данных выборов осуществляла Избирательная комиссия Республики Алтай совместно с другими органами власти. Так, совместно с Правительством Республики Алтай были приняты: постановление Правительства Республики Алтай от 17 сентября 2003 года № 265 «О мерах по содействию избирательным комиссиям в организации подготовки проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и Президентной Российской Федерации», постановление Правительства Республики Алтай от 7 сентября 2005 года № 164 «О содействии избирательным комиссиям в организации подготовки и проведения выборов депутатов представительных органов первого созыва вновь образованных муниципальных образований», постановление Правительства Республики Алтай от 21 декабря 2005 года № 244 «О содействии избирательным комиссиям в подготовке и проведении выборов депутатов Республики Алтай четвертого созыва». Благодаря указанным выше документам взаимодействие избирательных комиссий всех уровней с правоохранительными органами, органами и организациями муниципальных образований по подготовке и проведению выборов на территории Республики Алтай осуществляется на более качественном уровне.

В целях подготовки к муниципальным выборам в 2008 году и в соответствии с требованиями Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» принят Закон Республики Алтай от 9 октября 2007 года № 47-ФЗ «О переносе сроков проведения выборов в органы местного самоуправления муниципальных образований Республики Алтай»<sup>1</sup>. Этим законом учтены требования федерального закона о едином дне голосования и максимальном количестве бюллетеней, по которым избиратель может голосовать на одних выборах.

2007 год характерен многократным внесением изменений в федеральное выборное законодательство – в первую очередь в Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Россий-

<sup>1</sup> Алушкин Б.К. Избирательная комиссия Республики Алтай в 2003–2007 гг. Горно-Алтайск, 2007. С.100.

ской Федерации». В связи с этим были внесены изменения в республиканские законы о выборах:

Закон Республики Алтай от 26 ноября 2007 года № 58-РЗ «О внесении изменений в Закон Республики Алтай «О выборах депутатов Республики Алтай»;

Закон Республики Алтай от 30 ноября 2007 года № 70-РЗ «О внесении изменений в Закон Республики Алтай «О муниципальных выборах в Республике Алтай».

Кроме того, в 2007 году принят новый закон, регламентирующий деятельность Избирательной комиссии Республики Алтай, отражающий на день вступления его в силу все требования федерального законодательства – Закон Республики Алтай от 21 марта 2007 года № 1-РЗ «Об Избирательной комиссии Республики Алтай».

Законом Республики Алтай от 30 ноября 2007 года № 79-РЗ «О внесении изменений в Закон Республики Алтай «Об Избирательной комиссии Республики Алтай» были внесены изменения в связи с изменением федерального законодательства. Были изменены требования к кандидатуре председателя Избирательной комиссии Республики Алтай, а также внесены изменения в связи с созданием Следственного комитета при Прокуратуре Российской Федерации и его территориального органа по Республике Алтай.

Таким образом, с изменением федерального законодательства происходит и изменение республиканского законодательства. На данном этапе в законы Республики Алтай вносятся лишь изменения. Это уже говорит о том, что избирательное законодательство имеет свою прочную законодательную базу.

На сегодняшний день статьей 88 Конституции (Основного Закона) Республики Алтай Избирательная комиссия Республики Алтай наделена правом законодательной инициативы. Это один из первых среди субъектов Российской Федерации конституционных законодательных актов, регулирующих вопросы выборного законодательства региона и наделения его избирательной комиссии правом законодательной инициативы.

Каждые выборы, будь то выборы в органы государственной власти или органы местного самоуправления, – это большая ответственность и напряженный труд организаторов выборного процесса. Надо отметить, что выборы на территории Республики Алтай, и это подтверждает статистика, проходят организованно и на профессионально высоком уровне.

Совместная работа Государственного Собрания – Эл Курултай Республики Алтай с Избирательной комиссией Республики Алтай в области законотворчества позволила заложить правовую базу выборного законодательства республики. Это такие законопроекты как, например, «О выборах Главы Республики Алтай, Председателя Правительства Республики Алтай», «О выборах депутатов Республики Алтай», «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления Республики Алтай», «Об отдаленных и труднодоступных местностях Республики Алтай» и многих других.

Однако действующее избирательное законодательство имеет свои недостатки. В настоящее время, на наш взгляд, из выборного процесса необоснованно исключены трудовые коллективы, сужены их права, право непосредственного выдвижения кандидатов в депутаты Республики Алтай. Действующее законодательство предусматривает непосредственное выдвижение кандидатов в депутаты путем самовыдвижения и выдвижения кандидатов политическими партиями. Трудовые коллективы, где работают будущие кандидаты в депутаты всех уровней и где их хорошо знают и по работе, и по месту жительства, лишены права выдвигать их кандидатами в депутаты. Политические партии, избирательные объединения, выдвигая кандидатов в депутаты, не знают этих кандидатов непосредственно. При этом законодательство предусматривает сбор подписей в поддержку кандидатов, выдвинутых как путем самовыдвижения, так и политическими партиями. Чтобы вовлечь в этот процесс избирателей, здесь пускаются в ход и финансы, и подкуп избирателей. Таким образом, нарушается закон, ограничивается развитие демократии.

Партийные списки возглавляют «тяжеловесы». К примеру, в 2006 году на выборах депутатов Республики Алтай сенатор, депутат Государственной Думы Российской Федерации, главы города, районов и другие входили в общесубъектовую часть списка и региональные группы политических партий. После выборов 12 марта 2006 года, когда «ЕДИ-

НАЯ РОССИЯ» набрала 27,2% голосов избирателей, ни один из возглавляющих списки не захотел стать депутатом Республики Алтай. Они остались на прежних должностях государственной гражданской и муниципальной службы. Вместо них депутатами республики стали совсем другие люди. А ведь избиратели голосовали не за партии, а за известных людей. Все это означает, что власть, партии, члены партий используют на полную мощь административный ресурс.

Для совершенствования законодательства о выборах мы предлагаем следующие рекомендации:

1) внести дополнение в избирательное законодательство о четком разграничении между судами и избирательными комиссиями полномочий по рассмотрению избирательных споров, так как часто в судах разбираются споры, вполне разрешимые в административном порядке Избирательной комиссией Республики Алтай;

2) внести дополнение в законы Республики Алтай «О выборах депутатов Республики Алтай» и «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления Республики Алтай», устанавливающее введение ценза оседлости, то есть кандидатом в депутаты Республики Алтай могут быть зарегистрированы только те, кто прожил в республике хотя бы один год. Так, например, на выборах депутатов Республики Алтай, проводимых в 2001 году, наблюдалось такое явление, как попытка хорошо «организованных пришельцев», не проживающих на территории республики, участвовать в выборах с целью вхождения в законодательный орган – Государственное Собрание – Эл Курултай Республики Алтай. Среди жителей нашей республики эта группа получила название «уральская группа». Среди 41 одномандатного избирательного округа «уральская группа» баллотировалась по 24 округам. В результате выборов члены «уральской группы» прошли только по одному округу – это О.В.Пономарев в Турачакском районе Республики Алтай. Жители данного района после окончания выборов избранного депутата больше не видели.

3) внести дополнение в федеральное и региональное законодательство, запрещающее изменение общесубъектовой части списка депутатов от политических партий после выборов, с целью недопущения использования административного ресурса политическими партиями, его региональными отделениями.

Помимо предложенных нами вышеуказанных рекомендаций, мы в перспективе развития избирательного законодательства Республики Алтай полагаем, что в ближайшее время Россия перейдет на пропорциональную избирательную систему. Значит, будут вноситься изменения и дополнения в Федеральный закон «О политических партиях», соответственно будет изменяться и Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Следовательно, изменяться и дополняться будут и законы Республики Алтай, например, Закон Республики Алтай от 24 июня 2003 года №12-15 «О выборах депутатов Республики Алтай».

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На сегодняшнем этапе развития избирательное законодательство Республики Алтай постоянно совершенствуется. Развитие избирательного законодательства происходит в нескольких направлениях: увеличивается общее количество законодательных актов о выборах, существенно расширяется объем правового регулирования различных аспектов проведения выборов.

Сегодня Республика Алтай, как и все субъекты Российской Федерации, уверенно входит в заключительный этап переходного периода развития. В обществе формируется гражданский запрос на стабильность и правопорядок, растет доверие к власти, ее институтам. Избиратели и кандидаты повышают свой правовой уровень, приобретают практический опыт на выборах.

На примере нашей республики проведены труднейшие избирательные кампании как на федеральном, так и на местном уровнях. В ходе проведенного нами исследования были определены четыре этапа становления и развития избирательного законодательства.



На первом этапе становления избирательного законодательства сначала выборы проводились с учетом практики проведения выборов депутатов в Верховный Совет Республики Алтай, с октября 1993 года – в Государственное Собрание – Эл Курултай, а затем последовало и принятие Положения о выборах.

На втором этапе были проведены труднейшие избирательные кампании. Впервые была принята Конституция Республики Алтай, которая явилась естественным завершением юридического формирования Республики Алтай и позволила решить многие проблемы, создать базу для дальнейшего развития республиканского законодательства.

На третьем этапе избирательного законодательства были проведены выборы Главы Республики Алтай, депутатов Государственного Собрания – Эл Курултай третьего созыва, а также был принят закон, регулирующий сферу выборов и референдумов, – «О референдумах в Республике Алтай».

На четвертом этапе в избирательное законодательство вносятся лишь изменения, что уже говорит о прочной законодательной базе.

Избирательное законодательство Республики Алтай приведено в соответствие с федеральным законодательством, а именно Федеральным законом от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

В данной работе мы попытались осветить самые важные моменты в становлении и развитии избирательного законодательства Республики Алтай.



Председатель Центральной избирательной комиссии Российской Федерации В.Е. Чуров вручает диплом победителю Конкурса З.Б. Айташевой

третья премия

## Избирательные системы на муниципальных выборах: законодательство и практика проведения выборов

**БАТЯГИНА Надежда Жозефовна,**  
студентка 6-го курса юридического факультета  
филиала Северо-Западной академии  
государственной службы в г. Иваново

Научный руководитель:

**ПАВЛОВ Александр Анатольевич,**  
кандидат юридических наук,  
доцент кафедры теории и истории государства и права  
филиала Северо-Западной академии  
государственной службы в г. Иваново



В современной России все больше внимания уделяется развитию местного самоуправления. Выборы являются правовым инструментом обеспечения гражданского согласия, позволяют на основе мнения большинства населения определить приоритетные направления общественного развития<sup>1</sup>.

Какую именно выбрать избирательную систему на муниципальных выборах в 2010 году? В это время во всех муниципальных образованиях Ивановской области и других субъектах Российской Федерации будут проходить муниципальные выборы, которым отводится важная роль в процессе становления местного самоуправления как демократического института.

Как закрепляются избирательные системы в законе, какие существуют возможности и ограничения применения избирательных систем на практике? С какими проблемами сталкивается институт муниципальных выборов?<sup>2</sup>

Вышесказанное позволяет сформулировать вопрос: при какой избирательной системе будут эффективно проходить выборы в органы местного самоуправления?

В соответствии с темой нами была определена **цель исследования**: выявление избирательных систем, перспективных с точки зрения использования на муниципальных выборах в поселениях, муниципальных районах и городских округах.

В соответствии с целью поставлены следующие **задачи**:

- ▶ проанализировать законодательство и юридическую практику по муниципальным выборам на территории Ивановской области;
- ▶ провести анкетирование среди избирателей;
- ▶ обосновать основные направления совершенствования избирательного права на муниципальных выборах и сделать обоснованные выводы о необходимости использования различных видов избирательных систем.

Объект исследования – избирательные правоотношения, складывающиеся в Российской Федерации.

Предмет исследования – реализация избирателями норм избирательного права на территории Ивановской области, избирательное законодательство.

Теоретическую основу составляют научные труды С.А. Авакьяна, А.С. Автономова, И.А. Алебастровой, Л.Г. Алехичевой, П.А. Астафичева, Ю.А. Веденеева, А.А. Вешнякова, В.Я. Гельмана, Г.В. Голосова, О.Н. Каюнова, С.Д. Князева, В.В. Лапаевой, Л.Н. Линик, В.И. Лысенко, В.В. Лыцова, В.В. Маклакова, М.С. Матейковича, В.И. Наумова, Ю.А. Новикова, А.Е. Постникова, В.В. Пылина, Б.А. Страшуна, В.Е. Чиркина, В.А. Шейниса, Ю.А. Юдина и др., а

<sup>1</sup> Мень М.А. 15 лет избирательной системе Российской Федерации / Под ред. В.В. Смирнова. Иваново: А-Гриф, 2008. С. 1.

<sup>2</sup> Медведева В.К. Региональные выборы по смешанной избирательной системе: первые итоги // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. 2006. № 1 (6). С. 66.

также работы зарубежных исследователей К. Боун, Э. Лейкман, Г. Майера, А. Надаиса, К.Надо, П. Ортешука, Р. Таагеперы и М.С. Шугарта.

Для реализации цели и задач исследования были использованы следующие **методы исследования**: первый – изучение и анализ литературы по исследуемой проблеме; второй – синтез существующих знаний об избирательном праве, наблюдение, анкетирование, анализ результатов практической деятельности; третий – констатирующий.

**Организация исследования** осуществлялась в три этапа:

*Первый этап* – теоретический анализ проблемы: изучение законодательства и литературы по проблеме исследования; определение цели, задач и гипотезы исследования; разработка модели поэтапного процесса формирования правовой культуры в области избирательного права.

*Второй этап* – анализ юридической практики по проведению муниципальных выборов, анкетирование избирателей.

*Третий этап* – проведение анализа полученных данных анкетирования, рекомендации, выводы.

## Глава I. МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ВЫБОРЫ

### § 1. Система нормативных правовых актов, регулирующих организацию и проведение муниципальных выборов

Система нормативных правовых актов, регулирующих организацию и проведение муниципальных выборов, имеет трехуровневую структуру.

Первый (*федеральный*) уровень составляет федеральное законодательство. Конституция Российской Федерации определяет саму систему (сферу) местного самоуправления, закрепляет право граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления<sup>1</sup>.

Конституция Российской Федерации – источник избирательного права высшей юридической силы.

Согласно статье 15 нормы Конституции Российской Федерации имеют прямое действие. Суды всех уровней обязаны принимать меры по обеспечению прямого действия Конституции РФ.

Кодекс Российской Федерации «Об административных правонарушениях» определяет нарушения, допущенные средствами массовой информации в информационном обеспечении выборов (ст. 5.5)<sup>2</sup>.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ определяет муниципальные выборы как одну из форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления, где определяется статус представительного органа муниципального образования как субъекта права назначения всех выборов в органы местного самоуправления данного муниципально-образовательного округа (ч. 2 ст. 23)<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Веденеев Ю.А., Раудин В.И. Источники избирательного права Российской Федерации // Вестник ЦИК России. 2003. № 6. С. 144.

<sup>2</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (по сост. на 30 декабря 2008 г.) // СЗ РФ. 2002. № 1. Ст. 1; № 18. Ст. 1721; № 30. Ст. 3029; № 44. Ст. 4295, 4298; 2003. № 1. Ст. 2; № 27. Ст. 2700, 2708, 2717; № 46. Ст. 4434, 4440; № 50. Ст. 4847, 4855; № 52. Ст. 5037; 2004. № 19. Ст. 1838; № 30. Ст. 3095; № 31. Ст. 3229; № 34. Ст. 3529, 3533; № 44. Ст. 4266; 2005. № 1. Ст. 9, 13, 37, 40, 45; № 10. Ст. 762, 763; № 13. Ст. 1075, 1077; № 17. Ст. 1484; № 19. Ст. 1752; № 25. Ст. 2431; № 27. Ст. 2719, 2721; № 30. Ст. 3103, 3104, 3131; № 40. Ст. 3986; № 50. Ст. 5247; № 52. Ст. 5574, 5596; 2006. № 1. Ст. 4, 10; № 2. Ст. 172, 175; № 6. Ст. 636; № 10. Ст. 1067; № 12. Ст. 1234; № 17. Ст. 1776; № 18. Ст. 1907; № 19. Ст. 2066; № 23. Ст. 2380, 2385; № 28. Ст. 2975; № 30. Ст. 3287; № 31. Ст. 3420, 3432, 3433, 3438, 3452; № 43. Ст. 4412; № 45. Ст. 4633, 4634, 4641; № 50. Ст. 5279, 5281; № 52. Ст. 5498; 2007. № 1. Ст. 21, 25, 29, 33; № 7. Ст. 840; № 15. Ст. 1743; № 16. Ст. 1824, 1825; № 17. Ст. 1930; № 20. Ст. 2367; № 21. Ст. 2456; № 26, Ст. 3089; № 30. Ст. 3755; № 31. Ст. 4001, 4007, 4008, 4009, 4015; № 41. Ст. 4845; № 43. Ст. 5084; № 46. Ст. 5553; № 49. Ст. 6034, 6065; № 50. Ст. 6246; 2008. № 10. Ст. 896; № 18. Ст. 1941; № 20. Ст. 2251, 2259; № 29. Ст. 3418; № 30. Ст. 3582, 3601, 3604; № 45. Ст. 5143; № 49. Ст. 5738, 5745, 5748; № 52. Ст. 6227, 6235, 6236, 6248; 2009. № 1. Ст. 17.

<sup>3</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (по сост. на 25 декабря 2008 г.) // Российская газета. 2003. 8 октября; 2004. 23 июня, 14 августа, 30 декабря, 31 декабря; 2005. 21 апреля, 2 июля, 26 июля, 18 октября, 30 декабря, 31 декабря; 2006. 8 февраля, 18 февраля, 8 июня, 20 июля, 27 июля,

Федеральный закон № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» определяет общий порядок проведения муниципальных выборов; содержит гарантии их проведения в случае отсутствия необходимой правовой базы на региональном и муниципальном уровнях; регламентирует отдельные, значимые стороны муниципальных избирательных отношений<sup>1</sup>.

Второй (*региональный*) уровень регулирования – конституции (уставы) и законы субъектов Российской Федерации. Законами субъектов Российской Федерации могут также устанавливаться дополнительные (по сравнению с Федеральным законом об основных гарантиях) гарантии избирательных прав граждан при проведении выборов в органы местного самоуправления<sup>2</sup>.

Соответствующие положения определяются обычно в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации, а также в законах об организации местного самоуправления в соответствующем субъекте, о выборах в органы местного самоуправления (либо в избирательных кодексах).

Третий (*муниципальный*) уровень регулирования представлен уставами муниципальных образований и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

В соответствии с федеральным законодательством, уставом муниципального образования определяются:

1) структура и порядок формирования органов местного самоуправления, в том числе определяется круг органов местного самоуправления, формируемых на муниципальных выборах;

2) наименования выборных органов и должностных лиц местного самоуправления;

3) срок полномочий представительного органа муниципального образования, депутатов, членов иных выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления;

4) органы (должностные лица) местного самоуправления, уполномоченные принимать решение о назначении выборов органов и должностных лиц местного самоуправления.

## § 2. Юридическая практика проведения выборов

Традиционно одной из самых больших проблем при проведении муниципальных выборов было обеспечение явки избирателей, которая в 2006 году решена федеральными законодателями.

Так, дополнительные выборы в органы местного самоуправления, прошедшие в муниципальном образовании «Родниковский муниципальный район» 1 марта 2009 года, показали, что отмена порога явки и введение единого дня голосования позволили привлечь к участию в электоральном процессе более широкие слои населения, в частности молодежь, что подтвердило эффективность проводимой избирательной реформы.

К примеру, если на выборах в Совет района в декабре 2005 года приняли участие 55,75% избирателей, по округу № 10 – 47%, округу № 14 – 65%, то на дополнительных выборах по этим же округам 1 марта 2007 года явка составила уже 58,49%. На муниципальных выборах в 2005 году явка была в среднем 49,24%, а в 2009 году на дополнительных выборах – 76,7%<sup>4</sup>.

29 июля, 18 октября, 6 декабря, 8 декабря, 31 декабря; 2007. 6 марта, 28 апреля, 18 мая; СЗ РФ. 2007. № 25. Ст. 2977; № 26. Ст. 3074; № 30. Ст. 3801; № 43. Ст. 5084; № 45. Ст. 5430; № 46. Ст. 5553, 5556; 2008. № 24. Ст. 2790; № 30 (ч.2). Ст. 3616; № 48. Ст. 5517; № 49. Ст. 5744; № 52 (ч. 1). Ст. 6229; Российская газета. 2008. 30 декабря.

<sup>1</sup> Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (по сост. на 30 декабря 2008 г.) // Российская газета. 2002. 15 июня, 28 сентября, 28 декабря; 2003. 25 июня, 8 июля, 9 июля, 31 октября; СЗ РФ. 2003. № 52 (ч. 1). Ст. 5038; Российская газета. 2004. 3 марта, 9 июня, 14 августа, 31 августа, 15 декабря; 2005. 2 июля, 26 июля, 18 ноября; 2006. 15 июля, 27 июля, 7 декабря; 2007. 10 января, 2 февраля, 6 марта, 24 апреля, 11 мая, 1 августа; 2008. 25 июля, 26 ноября, 28 ноября, 30 декабря, 31 декабря.

<sup>2</sup> Веденеев Ю.А., Раудин В.И. Источники избирательного права Российской Федерации // Вестник ЦИК России. 2003. № 6. С. 144.

<sup>4</sup> Материалы участковых избирательных комиссий Родниковского муниципального района.

Название муниципального образования	Явка в 2005 г. (в %)	Явка 1 марта 2009 г. (в %)
Парское сельское поселение	47,2	63,4
Каминское сельское поселение	51,14	68,2
Острцовское сельское поселение	46,88	67,3
Пригородное сельское поселение	51,73	73,6

В заключение отметим, что происходящие изменения в избирательном законодательстве оказывают существенное влияние на российский электоральный процесс и, прежде всего, на механизм организации и проведения выборов в местные органы власти<sup>1</sup>.

В числе наиболее актуальных и нерешённых проблем политико-избирательного процесса, связанных с нарушением конституционных прав и гарантий граждан на свободное демократическое волеизъявление:

1) не предусмотрены способы, механизмы и технологии по обеспечению контроля, пресечение противоправных действий, напрямую вытекающих из нарушений норм избирательного права;

2) низкий уровень культуры является причиной для манипулирования организаторами избирательных кампаний массовым политическим сознанием, что препятствует свободному осознанному волеизъявлению граждан Российской Федерации<sup>2</sup>.

На современном этапе происходит оптимизация элементов избирательной системы в муниципальных образованиях Ивановской области в контексте проводимой в России реформы местного самоуправления и претворения в жизнь основных положений Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Это касается порядка формирования представительного органа муниципального образования.

В соответствии с установленными законом субъекта РФ видами избирательных систем, уставом муниципального образования определяется та избирательная система, которая применяется при проведении муниципальных выборов в данном муниципальном образовании (ч.3 ст. 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Установление законом субъекта РФ только одной избирательной системы, применяемой при проведении муниципальных выборов, не соответствует действующему законодательству.

Представительный орган муниципального района может состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава, в соответствии с равной, независимо от численности населения поселения, нормой представительства, определяемой в порядке, установленном настоящей статьёй (п. 1 ч. 4 ст. 35).

Преимущество такой модели – устранение противоречий по полномочиям между районным Советом и поселениями<sup>3</sup>.

Самая известная и длительно применяемая в России система выборов в одномандатных избирательных округах – мажоритарная. Преимущество ее в том, что избранные по этой системе депутаты наиболее приближены к своим избирателям. Основной же недостаток такой

<sup>1</sup> Web: <http://www.msu.ryaz.ru/index.php?ns=700>.

<sup>2</sup> Доскальчук А., Воробьёв Ю. Мониторинговая экспертиза на муниципальных выборах // Муниципальная власть. 2006. № 4. С. 47.

<sup>3</sup> Жубаркин С.В. Родниковский опыт // Власть. Ивановская область. 2008. № 1.

избирательной системы – отсутствие у сформированного на ее основе представительного органа местного самоуправления единого проекта развития муниципального образования, так как каждый депутат стремится в первую очередь к решению проблем избирателей своего округа<sup>1</sup>.

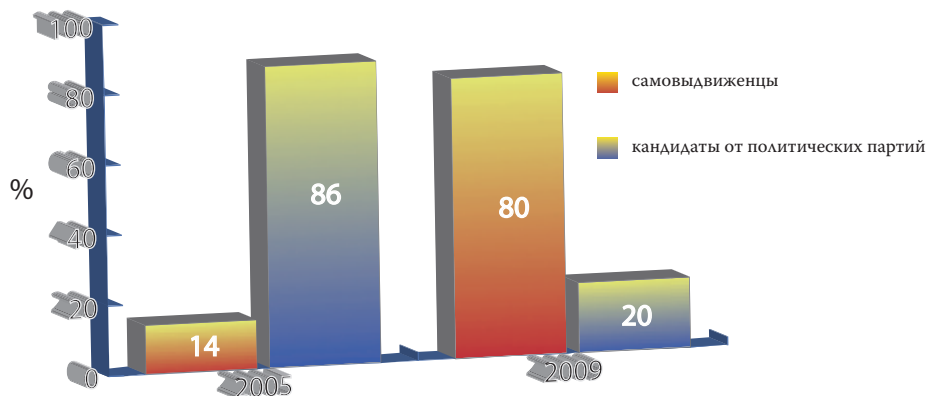
Пропорциональная избирательная система, основанная на выборе списков избирательных объединений, ослабляет личные связи и персональную ответственность депутатов перед своими избирателями, но наиболее приспособлена для решения главной задачи представительного органа – выражения общего интереса избирателей, разработки целостного проекта развития муниципального образования. Такая система решает задачу выражения депутатами общих интересов населения. Очевидно, что эта избирательная система может применяться в основном в небольших городах и поселках.

## Глава II. ПРОБЛЕМЫ, СВЯЗАННЫЕ С ПРОВЕДЕНИЕМ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ВЫБОРОВ, И ПУТИ ИХ РАЗРЕШЕНИЯ

### § 1. Проблемы, связанные с проведением муниципальных выборов

В современных условиях роль представительных органов местного самоуправления трудно переоценить. Прошедшие выборы показали, что политические партии стали активнее участвовать в избирательных кампаниях, выдвигая кандидатов по мажоритарным округам. При этом прослеживается тенденция к снижению количества кандидатов, выдвинутых в порядке самовыдвижения.

Так, в выборах депутатов поселений 2005 года из 88 депутатов по различным округам Родниковского муниципального района Ивановской области всего 12 депутатов (13,6 %) представлены политическими партиями, а в дополнительных выборах 2009 года в четырех поселениях из 20 кандидатов в депутаты 16 кандидатов (80%) представлены политическими партиями.



В выборах в Совет муниципального образования «Родниковский муниципальный район» 2005 года из 54 кандидатов 52 кандидата представлены политическими партиями на 16 мандатов. В результате 15 депутатов (93%) в Совете были представлены политическими партиями.

Главная проблема выборов в муниципальных образованиях не в смешанной или пропорциональной избирательной системе, а прежде всего в отношении человека к выборам. Идя на выборы, мало кто задумывается о том, как (по какой системе) будет избран тот или иной кандидат; основной вопрос, мучающий избирателей, – за кого голосовать?

Мы провели анкетирование. Среди 100 респондентов избиратели различного возраста и социального положения, из них: 20 избирателей – студенты различных вузов, 30 избирате-

<sup>1</sup> Web: <http://nicbar.narod.ru/lekziya16.htm>

лей – люди пенсионного возраста, 60 избирателей – работоспособное население. 50 избирателей проживают в сельских поселениях и 50 – в городском поселении.

Как бы ни были совершенны юридические документы, не они, в конечном счете, решают дело. Для выборов достойных депутатов, профессионального и эффективного парламента, тесно связанного с народом, знающего проблемы простых людей и способного решать их, нужны многие слагаемые. Часть из них относится к нашим избирателям, которые в своей массе пассивны и будут такими, пока не изменится их менталитет в связи с изменением условий жизни. Другая часть относится к «властям предержажим» – государственным деятелям, лидерам партий и иных объединений.

Выборы будут отражать не только статистические данные, а подлинную волю народа, когда сложится доверие к лидерам государства и партий (ныне рядовой избиратель многих из них подозревает в коррупции, о чем, чуть ли не ежедневно, заявляют средства массовой информации). Необходима убежденность избирателей в том, что лица, притязающие на власть, будут действовать не во имя своих корыстных интересов, а на благо народа и каждого человека. Тогда избиратель пойдет на выборы и будет голосовать осознанно, а не из-за санкций или за вознаграждение.

Содержание *мотивационного* компонента готовности избирателей участвовать в муниципальных выборах включает:

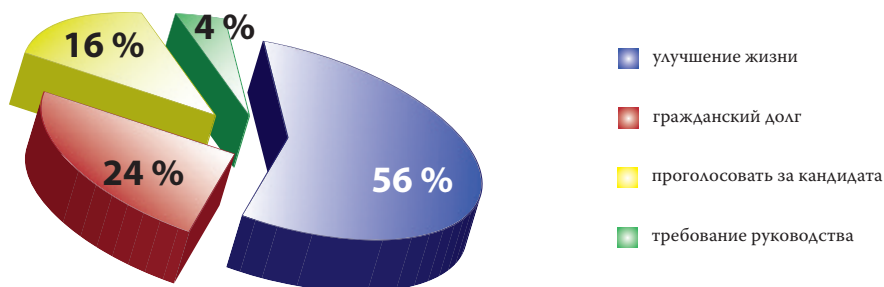
- ▶ систему ценностных установок на постоянное развитие и самообразование по вопросам избирательного права;
- ▶ структуру внутренних и внешних мотивов участвовать в избирательном процессе;
- ▶ интерес к изменениям в области избирательных технологий;
- ▶ потребность в совершенствовании собственных знаний в вопросах избирательного права.

В целом в исследуемой выборке данные (в %) о готовности избирателей участвовать в муниципальных выборах приведены в таблице:

Утверждение для вашей оценки	Студенты (20) (в %)		Работающее население (50) (в %)		Пенсионеры (30) (в %)		Среднее (в %)	
	село	город	село	город	село	город	село	город
Я желаю участвовать в выборах	30	30	74	48	80	73	61	50
Я проявляю интерес к выборам	30	30	70	44	70	70	57	48
Я высоко оцениваю степень ответственности принятия участия в выборах	30	30	74	48	80	73	61	50
Я получаю моральное удовлетворение при изучении материалов, связанных с выборами	25	20	70	68	33	43	43	44
Я регулярно слежу за публикациями о выборах	10	10	20	40	10	20	17	23
Я думаю, что работа по привлечению граждан к участию в выборах является очень важной	90	85	46	40	80	73	72	66
У меня есть потребность в совершенствовании собственных знаний в вопросах избирательного права	75	80	84	80	33	50	64	70

Всего 8% из всех опрошенных указали мотивы, связанные с потребностью в совершенствовании собственных знаний в вопросах избирательного права.

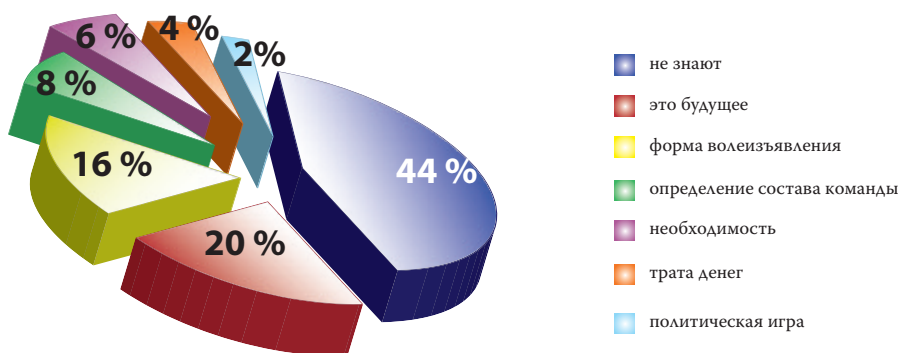
Среди важных причин, по которым опрошенные считают необходимым участвовать в выборах: на первом месте – с целью улучшения жизни (56%), на втором – исполнить свой гражданский долг (24%), на третьей позиции – проголосовать за кандидата (16%), четвертая причина – по требованию руководства (4%).



*Когнитивный* компонент – базовый уровень, степень информированности по вопросам избирательного права в целом. Характеризуется уровнем теоретических, практических и методических знаний, степенью владения и умением оперировать основными понятиями и закономерностями в области избирательного права, знанием факторов, отрицательно влияющих на ход избирательной кампании и выборов в целом.

Когнитивный компонент предполагает владение научной и методической информацией в области избирательного права.

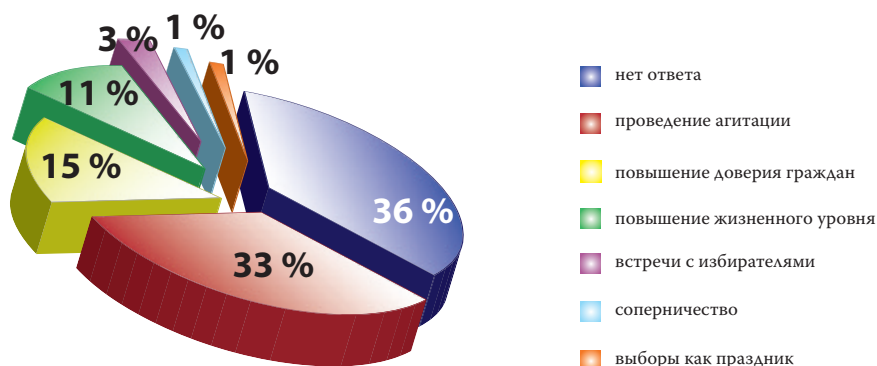
№ п/п	Что такое выборы? (Ответы граждан)	Количество совпадений (в %)
1	Не знают	44
2	Это будущее, которое мы выбираем	20
3	Форма прямого волеизъявления граждан	16
4	Определение состава команды и направление движения страны	8
5	Необходимость	6
6	Трата государственных денег	4
7	Это политическая игра, определение власти	2





На вопрос «Какие избирательные системы РФ Вы знаете?» не ответили 90% избирателей. Среди факторов, способствующих развитию активности граждан в участии в выборах, избиратели называют:

№ п/п	Факторы, влияющие на развитие активности граждан в участии в выборах	Количество совпадений (в %)
1	Нет ответа	36
2	Проведение агитации	33
3	Повышение доверия граждан с помощью конкретных дел	15
4	Повышение жизненного уровня населения	11
5	Проведение встреч с избирателями	3
6	Достойное соперничество	1
7	Выборы как праздник	1



Среди факторов, отрицательно влияющих на ход выборной кампании, избиратели называют:

№ п/п	Факторы, отрицательно влияющие на ход выборной кампании	Количество совпадений (в %)
1	Нет ответа	44
2	Нет реальных дел	15
3	Чёрный пиар	15
4	Агитация	11
5	Навязывание незнакомых кандидатов	7
6	Нет информирования	7
7	Частые выборные кампании	6

Распространенное явление в ходе избирательных кампаний – абсентеизм. Этим термином обозначают уклонение избирателей от участия в голосовании.

Причины неявки на выборы могут быть разные: аполитичность, безразличие к результатам, протест части избирателей против существующих порядков или политических игр, неверие в любые обещания.

В нашем случае это может быть и чёрный пиар, навязывание незнакомых кандидатов, излишняя агитация.

Из тех, кто ответил на вопрос «Какая избирательная система нужна России и муниципальному образованию?», одна половина считает, что лучше бы людей назначали на выборные должности, а другая половина – что нужна смешанная избирательная система.

Смешанная избирательная система, на наш взгляд, подходит России и всем муниципальным образованиям как нельзя лучше. Она построена на сочетании элементов мажоритарной и пропорциональной избирательных систем. Мы видим преимущество смешанной избирательной системы в том, что она дает возможность в условиях многопартийности не сводить выборы только к борьбе политических партий (по партийным спискам), а сочетать партийность выборов с борьбой отдельных кандидатов, в том числе и независимых (индивидуальное баллотирование). К тому же это лишает политические партии монополии на право выдвижения кандидатов.

Суть смешанной системы заключается в том, что часть депутатского корпуса избирается по мажоритарной системе, а часть – по пропорциональной. Один голос избиратель отдает за конкретного кандидата, баллотирующегося в данном избирательном округе, другой – за политическую партию.

Данные статистики говорят о том, что в среднем по Ивановской области преобладают депутаты, избранные по партийным спискам, да и по мажоритарным округам почти половина избранных депутатов – это члены политических партий. Все это подтверждает тенденцию поддержки избирателями партийных кандидатов, превращения политических партий практически в единственных участников избирательного процесса<sup>1</sup>.

Так, на дополнительных выборах 1 марта 2009 года 100-процентную победу одержали кандидаты, представленные от партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ».

Способствовать повышению авторитета политических партий будут открытые партийные списки, тогда избиратели смогут влиять на очередность распределения депутатских мандатов среди кандидатов в партийных списках. Всё это также повлияет и на активное участие избирателей в выборах кампаниях. А в целом по стране укрепится вертикаль власти.

По факторам, положительно влияющим на ход выборной кампании, мы можем предложить, исходя из мнений избирателей, схему (см. с. 83). Мы предполагаем, что формированию правовой культуры в области избирательного права могут способствовать:

- ▶ комплексная программа, включающая вопросы избирательного права;
- ▶ организация политических клубов с участием в ролевых играх в соответствии с существующими избирательными системами;
- ▶ анализ причин низкой явки на избирательные участки;
- ▶ создание системы, стимулирующей мотивацию избирателей к участию в муниципальных выборах.

Рефлексивный компонент – способность к адекватной оценке себя как личности в области избирательного права. Этот компонент является наиболее важным при переходе к деятельности по формированию «избирательного сознания», так как именно осознание собственных возможностей в решении проблемы участия каждого гражданина в выборной системе служит пусковым механизмом в решении проблемы, связанной с явкой избирателей. Характеризуется адекватной оценкой умения анализировать результаты выборов, выявлять сильные и слабые стороны, а также резервы в муниципальных выборах, способность найти пути решения проблем и исправления ошибок на каждом этапе избирательного процесса.

Рефлексивный компонент обуславливает самосознание, самооценку. Главными для избирательного процесса являются следующие составляющие:

- ▶ осознание себя как субъекта избирательного процесса;
- ▶ знание сильных и слабых сторон, а также основных направлений самосовершенствования по вопросам избирательного права, владение методами самооценки, самоконтроля.

<sup>1</sup> Медведева В.К. Региональные выборы по смешанной избирательной системе: первые итоги // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. 2006. № 1(6). С. 64.



Критерий	Оценка важности критерия				
	«5» (в %)	«4» (в %)	«3» (в %)	«2» (в %)	«1» (в %)
Степень коммуникабельности	33	24	24	14	5
Ваша работа по привлечению граждан к участию в выборных кампаниях	9	14	24	24	29
Степень владения знаниями в области избирательного права	5	14	38	19	24
Ваше участие в агитационной работе	9	9	24	6	52
Желание проводить работу по привлечению граждан к участию в выборах	9	15	24	24	28

## § 2. Совершенствование избирательного права

Действующее законодательство о выборах уделяет достаточно подробное внимание правилам образования многомандатных округов и особым условиям их использования при подготовке и проведении выборов в органы государственной власти и местного самоуправления. На практике они наиболее востребованы на уровне местного самоуправления, особенно в сельских поселениях, где незначительное число избирателей объективно диктует потребность в многомандатных округах.

Совершенно очевидно, что при проведении выборов депутатов представительного органа муниципального образования в поселении, на территории которого зарегистрировано менее трех тысяч избирателей, образование одномандатных округов сопряжено со значительными издержками (образование дополнительных избирательных участков, формирование участковых избирательных комиссий по количеству одномандатных округов, изготовление различных бюллетеней и т.п.), которые легко можно обойти при использовании многомандатного округа. Ведь в случае образования в таком поселении многомандатного округа достаточным будет формирование одного избирательного участка и возложение полномочий окружной комиссии на соответствующую территориальную избирательную комиссию. Не потребуется и изготовление избирательных бюллетеней по отдельным округам, так как

все избиратели смогут использовать один и тот же бюллетень, подготовленный для голосования в многомандатном округе. Все это, безусловно, позволяет избежать вынужденных организационных и материальных затрат, что, в свою очередь, делает многомандатные избирательные округа весьма привлекательным электоральным институтом на муниципальных выборах.

Многомандатный избирательный округ определяется в Федеральном законе об основных гарантиях как избирательный округ, в котором избираются несколько депутатов и в котором за каждого из них избиратели голосуют персонально. Многомандатные округа позволяют с большей объективностью отразить волю избирателей по сравнению с одномандатными, в которых избиратель вынужден голосовать только за одного кандидата.

На дополнительных выборах депутатов представительных органов муниципальных образований сельских поселений 1 марта 2009 года избиратель по закону Ивановской области 35-ОЗ «О выборах в поселениях» может воспользоваться только одним голосом, свободных два мандата. Данная схема голосования удобна для работы комиссий и сходна со схемой выбора по одномандатному округу, но для избирателя в одномандатном округе на одного депутата приходится меньше избирателей. В многомандатном же округе у избирателя несколько депутатов, а значит – больше шансов, что у избирателя будет депутат, который ему нравится, которому он доверяет и к которому он готов обращаться<sup>1</sup>.

Выборы по многомандатным избирательным округам наиболее демократичная форма выборов, позволяющая учитывать мнение тех избирателей, чей кандидат пользуется значительной поддержкой, но не набирает абсолютного большинства голосов<sup>2</sup>.

Нельзя установить единый для всех районов области порядок формирования представительных органов муниципальных районов, так как в Федеральном законе № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации» их два: выборный и делегированный. Причем право выбора одного из двух вариантов создания принадлежит самим представительным органам муниципальных районов.

*Предлагаем внести следующие изменения в закон о выборах.*

## **Статья «\_\_». Избирательные системы, которые могут применяться при проведении выборов депутатов представительного органа муниципального образования**

1. Выборы депутатов представительных органов городских округов с численностью 30 000 и более избирателей проводятся с применением одной из следующих избирательных систем:

1) пропорциональная избирательная система. При этом депутаты представительного органа муниципального образования избираются по единому избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов в депутаты, выдвинутые избирательными объединениями;

2) смешанная (мажоритарно-пропорциональная) избирательная система. При этом не менее 50 процентов депутатов представительного органа муниципального образования должны избираться по единому избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов в депутаты, выдвинутые избирательными объединениями, иные депутаты представительного органа муниципального образования избираются по одномандатным или многомандатным избирательным округам с равным числом замещаемых мандатов.

2. Выборы депутатов представительных органов городских округов с численностью менее 30 000 избирателей, представительных органов муниципальных районов, городских и сельских поселений проводятся с применением одной из следующих избирательных систем:

1) пропорциональная избирательная система. При этом депутаты представительного органа муниципального образования избираются по единому избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов в депутаты, выдвинутые избирательными объединениями;

2) мажоритарная избирательная система. При этом депутаты представительного органа

<sup>1</sup> Web: <http://www.kuzbassfm.ru/rss/news.xar?PHPsessiD>

<sup>2</sup> Web: <http://www.deita.ru/?news,,,83363>

муниципального образования избираются по одномандатным или многомандатным избирательным округам с равным числом замещаемых мандатов.

3. Избирательная система, которая применяется при проведении выборов депутатов представительного органа конкретного муниципального образования, определяется уставом муниципального образования в соответствии с установленными частями 1 и 2 настоящей статьи видами избирательных систем.

4. Если уставом муниципального образования в соответствии с частью 3 настоящей статьи не определена избирательная система, которая применяется при проведении выборов депутатов представительного органа соответствующего муниципального образования, выборы депутатов проводятся:

1) в городских округах с численностью 100 000 и более избирателей в соответствии с пунктом 1 части 1 настоящей статьи;

2) в городских округах с численностью менее 100 000 избирателей, в муниципальных районах, городских и сельских поселениях в соответствии с пунктом 2 части 2 настоящей статьи.

На основании вышеизложенного считаем, что в законе Ивановской области целесообразно закрепить оба порядка формирования представительных органов муниципальных районов, а для делегированного сослаться на Положение о порядке формирования представительных органов, который может быть принят представительным органом муниципальных районов в соответствии с законодательством.

Однако следует иметь в виду, что депутаты Ивановской областной Думы могут избрать другой порядок формирования представительных органов муниципальных районов, а именно – путем проведения муниципальных выборов, или оба одновременно, что также не будет противоречить федеральному закону<sup>1</sup>.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Аналитический обзор законодательства, научных источников и опыт в проведении муниципальных выборов позволяют говорить об актуальности проблемы развития избирательной системы на муниципальных выборах. Это связано с тем, что проходит реформа местного самоуправления. На основе проведенного аналитического анализа законодательства, научной литературы мы выделили и сформулировали основные теоретические положения, которыми руководствовались в процессе написания работы. Проанализировав российское законодательство, итоги проведения выборов на территории Ивановской области, рассмотрев теоретические аспекты понятия и видов избирательных систем, сложившихся в мировой юридической практике, изучив практику применения принципов избирательного права, учитывая данные анкетирования избирателей, мы пришли к выводу о необходимости использовать различные виды избирательных систем в поселениях, муниципальных районах и городских округах и, таким образом, достигнуть поставленной цели. Данные исследования позволяют обосновать, что избирательная система – явление сложное и динамичное. Ее конкретное содержание различно в каждом законе субъекта Российской Федерации, и в рамках одной области оно со временем под влиянием многочисленных обстоятельств изменится. Мы имеем все возможности смоделировать более совершенные избирательные системы, которые дадут избирателю возможность голосовать и за партию, и за конкретного кандидата, учитывая не только его партийную принадлежность, но и личные качества.

<sup>1</sup> Web: [http://www.primorsky.ru/prim/izbirkom/pressa/07\\_05\\_17.htm](http://www.primorsky.ru/prim/izbirkom/pressa/07_05_17.htm)



**Председатель Центральной избирательной комиссии Российской Федерации В.Е. Чуров вручает диплом победителю Конкурса Н.Ж. Батягиной**

третья премия

**Юридическая ответственность  
в избирательном процессе**

**ФИЛИНА Мария Андреевна,**  
студентка 4-го курса  
Юридического института  
Иркутского государственного университета

Научный руководитель:

**ГАЛЕНПОЛЬСКИЙ Федор Станиславович,**  
старший преподаватель кафедры конституционного права  
Юридического института  
Иркутского государственного университета



Принцип народовластия является одной из основ конституционного строя Российской Федерации, а формой высшего непосредственного выражения власти народа, согласно части 3 статьи 3 Конституции Российской Федерации являются свободные выборы.

Избирательное законодательство нашей страны неоднократно подвергалось изменениям и корректировкам. Принятие в 2002 году Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», конечно, способствовало унификации и стабилизации норм, регламентирующих вопросы избирательного процесса, но тем не менее фактически каждая общенациональная избирательная кампания проходит под эгидой внесения изменений и дополнений в названный ФЗ. Всё это говорит о том, что проблемы, которые законодатель хочет решить, «исправляя» действующие правовые акты либо принимая новые, на самом деле остаются неразрешенными. Одной из основных причин этого является неисправность, недоработанность механизма ответственности за нарушения норм избирательного права, а точнее, ответственности за нарушение избирательных прав граждан. В силу малоэффективности механизма ответственности в сфере избирательных отношений избиратели зачастую разочаровываются в самой природе избирательного процесса и выборов, что, в свою очередь, приводит к абсентеизму и уже, как следствие, – к снижению уровня легитимности избираемых органов.

Исходя из сказанного выше, можно с уверенностью говорить о том, что проблемы вопроса юридической ответственности в избирательном процессе являются на сегодняшний день весьма актуальными, а законодательное регулирование данного вопроса нуждается в большей проработке и совершенствовании.

При этом нужно отметить, что сама по себе тема юридической ответственности в избирательном процессе не является новой; она неоднократно поднималась в работах как российских, так и зарубежных исследователей. Традиционным считается подход, при котором виды юридической ответственности в избирательном процессе дифференцируются в зависимости от их принадлежности к конкретной отрасли права (уголовная, административная и т.д.). Однако поскольку избирательное право уже давно занимает довольно весомое место в правовой системе нашего государства, а юридическая ответственность за нарушение его норм имеет специфические поводы и основания, санкции и процессуальные формы реализации, то целесообразнее рассматривать ее исходя из субъектного состава. В данной работе все субъекты избирательного процесса изначально подразделены на индивидуальных и коллективных, каждая же из этих групп, в свою очередь, также имеет дифференциацию. При помощи такого подхода можно более глубоко проанализировать вопросы наступления ответственности на разных стадиях избирательного процесса, выявить наиболее «злостных нарушителей» норм избирательного права, проанализировать и обобщить существующую практику привлечения различных субъектов к ответственности.

Таким образом, *предметом* настоящей работы являются вопросы дифференциации юридической ответственности в избирательном процессе, анализ и обобщение существующей правоприменительной практики в данной сфере, перспективы развития и совершенствования федерального и регионального законодательства в части указанных вопросов.

*Цель* работы – исследование механизма реализации юридической ответственности в избирательном процессе, выявление пробелов в законодательстве и выработка возможных путей решения. Основные *задачи* – анализ состояния современного института ответственности за нарушения избирательных прав граждан; систематизация мер ответственности в указанной сфере; характеристика и поиск путей решения проблем, возникающих при применении мер ответственности в избирательном процессе.

Также необходимо отметить, что в данной работе рассматриваются отнюдь не все аспекты названной темы, а лишь наиболее проблемные и актуальные из них.

### Индивидуальная ответственность в избирательном процессе

Необходимо сразу же сделать оговорку о том, что речь пойдет о субъектах, обладающих так называемым «специальным статусом», – о кандидатах в депутаты представительных органов, зарегистрированных кандидатах и о членах избирательных комиссий. Как показывает статистика, наибольшее число избирательных правонарушений совершается именно названными субъектами.

В зависимости от своего правового статуса физическое лицо может быть подвергнуто юридической ответственности разного рода: административной, уголовной, а также конституционно-правовой.

Следует сказать, что вопросы *конституционной или государственно-правовой ответственности* традиционно являются предметом всевозможных споров и дискуссий. Противники признания такого вида юридической ответственности ссылаются, прежде всего, на отсутствие её легального определения. Однако, несмотря на это, существование конституционно-правовой ответственности признается и доктриной и судебной практикой<sup>1</sup>. На наш взгляд, такой вид ответственности, безусловно, существует и проявляется в первую очередь именно в рамках избирательного права и избирательного процесса. Остановимся на некоторых вопросах конституционно-правовой ответственности кандидатов в депутаты представительного органа.

Безусловно, для кандидатов на выборную должность наиболее часто применяемой и неблагоприятной мерой является отказ в регистрации и отмена решения о регистрации. В пункте 3 статьи 259 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (ГПК РФ) и в пункте 6 статьи 76 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон «Об основных гарантиях...») четко определен круг субъектов, которые могут обращаться в суд с заявлениями об отмене регистрации кандидата.

Федеральный закон «Об основных гарантиях...» в статье 38 устанавливает исчерпывающий перечень оснований для отказа в регистрации. Это означает невозможность, в отличие от ранее действовавшего законодательства, установления иных оснований для отказа в регистрации другими федеральными законами или же законами субъектов Российской Федерации. Однако нормы Федерального закона неоднократно подвергались корректировке, вызванной потребностями времени. На сегодняшний день неоднократно высказывались мнения о необходимости сделать избирательное законодательство более «жестким» и конкретным, дабы не оставлять «лазейки» для коррупции и злоупотреблений избирательными правами. В Великобритании, например, существуют такие меры конституционно-правовой ответственности, как лишение активного избирательного права, запрет занимать должности в выборных органах власти на определенный срок. Подобная практика вполне может быть заимствована и российским законодательством. Основаниями её применения могут выступать такие действия, как, на-

<sup>1</sup> Сидякин А.Г. Принцип виновной ответственности и фактор вины в избирательном процессе / А.Г. Сидякин // Журнал российского права. 2005. №1. С.3.



пример, подкуп избирателей, неоднократное использование должностного положения; израсходование на проведение избирательной кампании суммы, превышающей установленную законом норму. Данные факты должны быть установлены вступившим в законную силу решением суда, а срок запрета занимать выборные должности должен быть равен сроку замещения той должности, на которую кандидат избирался<sup>1</sup>. Соответственно, понадобится внести изменения в статью 38 ФЗ «Об основных гарантиях...» и установить еще одно основание для отказа в регистрации кандидата – применение к лицу меры ответственности в виде лишения права занимать выборные должности на определенный срок. Связано это с тем, что статья 47 Уголовного кодекса Российской Федерации (УК РФ) «лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью» недостаточно эффективна и не может быть применена по отношению к кандидатам в депутаты выборного органа.

Пример реализации конституционно-правовой ответственности кандидата можно привести из практики избирательной кампании 2008 года по выборам депутатов Законодательного собрания Иркутской области первого созыва.

Постановлением окружной избирательной комиссии Балдаеву В.А. отказано в регистрации кандидатом в депутаты на основании представления недостаточного количества достоверных подписей избирателей, а также превышения количества возможных недостоверных и недействительных подписей избирателей. Не соглашаясь с указанным постановлением избирательной комиссии, Балдаев В.А. оспорил его в Иркутском областном суде, ссылаясь на нарушение порядка проверки подписей избирателей. Однако суд оставил жалобу без удовлетворения и следующим образом обосновал отказ в регистрации данного кандидата:

Согласно подпункту «д» пункта 24 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях...» основаниями для отказа в регистрации кандидата являются «недостаточное количество достоверных подписей избирателей, представленных для регистрации кандидата, либо выявление 10 и более процентов недостоверных и (или) недействительных подписей от общего количества подписей, отобранных для проверки...». Аналогичные положения содержатся в подпункте «ж» пункта 4 главы 20 Положения о выборах депутатов Законодательного собрания Иркутской области первого созыва, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 29 февраля 2008 года. Суд установил, что из представленных 456 подписей избирателей 69 были признаны недействительными, что составило 15 процентов от их общего количества. Таким образом, указанное количество недействительных подписей превышает 10 процентов подписей избирателей, проверенных избирательной комиссией, и является основанием для отказа в регистрации кандидата. Дело было передано в Верховный Суд для кассационного обжалования, однако решение областного суда изменено не было<sup>2</sup>.

Анализируя отмену регистрации кандидата как меру конституционно-правовой ответственности, необходимо разграничивать отмену непосредственно самой регистрации и отмену решения комиссии о регистрации. В данном случае значение имеет то, кем было допущено нарушение: кандидатом или же избирательной комиссией. Если закон нарушает кандидат, то отмена его регистрации выступает санкцией, то есть мерой ответственности, если же имели место неправомерные действия избирательной комиссии, то нельзя говорить о какой бы то ни было ответственности – речь будет идти только о правосстановительной мере, поскольку кандидат не должен был баллотироваться<sup>3</sup>.

Если проанализировать практику избирательной кампании 2008 года по выборам депутатов Законодательного собрания Иркутской области первого созыва в целом, то следует сказать, что судами было рассмотрено большое количество дел по вопросам отмены решения о регистрации кандидата. Однако в основном жалобы были оставлены без удовлетворения. Причем зачастую нарушения отдельных положений Федерального закона «Об основных га-

<sup>1</sup> Левченко Т.Г. Конституционно-правовая ответственность в избирательном праве: Сравнительно-правовой аспект (на примере России, Великобритании и США) : Автореф. дис... на соиск. учен. степ.канд. юрид. наук.: 12.00. 02 – конституционное право; муниципальное право / Т.Г. Левченко; МГУ. М. 2008. С.15.

<sup>2</sup> Определение СК по гражданским делам Верховного Суда РФ от 6 октября 2008 г. № 66-Г08-24 // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]: справочно-правовая система.

<sup>3</sup> Левченко Т.Г. Указ. соч.

рантиях ...» судами признавались. В обоснование отказа в удовлетворении жалобы суды ссылались на Положение о выборах депутатов Законодательного собрания Иркутской области, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 29 февраля 2008 года.

Перед законодателем сегодня стоят следующие задачи: дифференцировать основания для отказа в регистрации либо отмены регистрации в зависимости от того, чем является такой отказ либо отмена: мерой ответственности или последствием несоблюдения требований закона; а также дифференцировать и меры ответственности в зависимости от серьезности правонарушения. В последнем случае законодатель обязан, как указывает Конституционный Суд Российской Федерации, соблюдать принцип адекватности наказания<sup>1</sup>. Так, отказ в регистрации либо отмена регистрации могут следовать за серьезные финансовые нарушения со стороны кандидатов, подкуп избирателей, злоупотребление свободой массовой информации, нарушение сроков проведения предвыборной агитации. В иных случаях, возможно, следует прибегнуть к введению административных штрафов, а в некоторых случаях – и к привлечению к уголовной ответственности.

Мерой конституционно-правовой ответственности кандидатов является также признание результатов выборов недействительными и отмена решения избирательной комиссии об итогах голосования и результатах выборов в судебном порядке по основаниям, установленным ФЗ «Об основных гарантиях...». Такую меру можно назвать одной из самых жестких санкций конституционно-правовой ответственности в избирательном процессе.

Если обратиться к опыту зарубежных стран, то, например, в Великобритании существует положение об обязательной публикации в официальных средствах массовой информации поданного в суд заявления об отмене результатов выборов и последующего решения суда<sup>2</sup>. Такая практика может быть заимствована и для российского избирательного процесса. По статистике, приведенной Международным фондом избирательных систем, в странах, где используются подобные меры, на 10 процентов снизилось количество злоупотреблений избирательным правом, связанных с использованием отмены результатов выборов как средством избирательной борьбы. Избиратели при проведении следующих выборов основываются в том числе и на информации о тех нарушениях, которые были ранее допущены кандидатом<sup>3</sup>.

Что касается конституционно-правовой ответственности *члена избирательной комиссии*, то она может выражаться в прекращении его полномочий по решению суда, признавшего его систематически не выполняющим свои обязанности. Эта мера используется не часто, хотя во многих комиссиях оказываются члены, практически в работе комиссии не участвующие. Но их обычно убеждают выйти из состава комиссии по личному заявлению или просто мирятся с их пассивностью<sup>4</sup>.

Представляет интерес *привлечение участников избирательного процесса к административной ответственности*. Остановимся на некоторых «проблемных» составах, предусмотренных Кодексом РФ об административных правонарушениях (КоАП). Необходимо отметить, что по действующему административному законодательству к ответственности в рамках избирательного процесса могут быть привлечены только физические лица, обладающие специальным статусом<sup>5</sup>. Порядок возбуждения дела об административном правонарушении не позволяет гражданам напрямую обращаться в суд с заявлениями о привлечении к административной ответственности. Такое право предоставлено только прокуратуре и членам избирательной комиссии, уполномоченным на это комиссией. Неудивительно, что нормы КоАП часто применяются ими избирательно: в основном в отношении кандидатов и средств массовой информации и гораздо реже – к членам избирательных комиссий. Так, практиче-

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 11. 06. 2002г. № 10-П // СЗ РФ . 2002. №25. Ст. 2515.

<sup>2</sup> Левченко Т. Г. Указ. соч.

<sup>3</sup> Избирательная статистика [Электронный ресурс] режим доступа: [http // www. democracy.ru](http://www.democracy.ru).

<sup>4</sup> Бузин А.Ю. Московские муниципальные выборы 2004 года: История фальсификации. М., 2004. С. 85–89.

<sup>5</sup> Игнатенко В.В. Ответственность за административные правонарушения, посягающие на избирательные права граждан и их право на участие в референдуме: Научно-практ.пособие. С.15.

ски неизвестны случаи, когда была применена статья 5.6 КоАП – «нарушение прав члена избирательной комиссии, комиссии референдума, наблюдателя...», несмотря на многочисленные обращения связанные с такими нарушениями. Очевидно, что положения этой статьи КоАП требуют срочной корректировки, а также создания реально действующего механизма её применения.

Одним из самых важных и проблемных вопросов является проблема правильного установления итогов голосования, правильный подсчет голосов. Согласно статье 5. 24 КоАП «Нарушение...установленного законом порядка подсчета голосов либо установленного законом порядка обработки итогов голосования, определения результатов выборов, референдума влечет наложение административного штрафа...». Размер штрафа также установлен в приведенной статье кодекса. Непосредственный порядок подсчета голосов определяется Федеральным законом «Об основных гарантиях...», а также детализируется в иных федеральных и региональных законах о выборах. Как показывает практика, например Иркутской области, наиболее типичными нарушениями порядка подсчета голосов избирателей являются: начало подсчета голосов не сразу после окончания времени голосования, а спустя какое-то время; допуск к совершению действий по подсчету голосов лиц, которые не являются членами участковой комиссии с правом решающего голоса; вскрытие ящиков для голосования без предварительной проверки неповрежденности печатей (пломб) на них; проведение подсчета голосов с перерывом до установления итогов голосования; нарушение правил погашения неиспользованных избирательных бюллетеней; неприменение увеличенной формы протокола об итогах голосования при проведении подсчета голосов; нарушение установленной законом последовательности внесения суммарных данных в протокол об итогах голосования; проведение непосредственного подсчета голосов лицами, не являющимися членами избирательной комиссии с правом решающего голоса; пользование письменными принадлежностями при подсчете голосов лицами, не имеющими такого права; нарушение правил сортировки бюллетеней при подсчете голосов; заполнение протокола об итогах голосования карандашом и внесение в него каких-либо изменений<sup>1</sup>.

Однако подобные нарушения отнюдь не всегда обусловлены стремлением обеспечить победу на выборах определенного кандидата или политической партии. Порядка 50 процентов нарушений норм избирательного законодательства совершается членами избирательных комиссий из-за отсутствия надлежащей юридической подготовки и «подкованности» в вопросах избирательного права и избирательного процесса. Особенно остро эта проблема касается участковых избирательных комиссий. Ввиду отсутствия надлежащего уровня оплаты и больших временных затрат, при формировании таких комиссий возможность выбора фактически отсутствует. Можно, конечно, говорить о необходимости повышения гражданской активности у населения, однако наиболее простой и эффективный способ решения такого рода проблем – увеличение уровня оплаты труда членам избирательных комиссий. Это позволит задействовать в их работе квалифицированных и подготовленных юристов и снизить процент нарушений норм избирательного законодательства членами избирательных комиссий из-за так называемой правовой неграмотности.

Завершая рассмотрение вопроса административной ответственности физических лиц, следует сказать и еще об одной проблеме: внесенные в КоАП и иные федеральные законы изменения, связанные с исчислением штрафов не в МРОТ, а в твердой фиксированной сумме, в условиях роста инфляции порой делают сумму штрафа несоразмерной правонарушению. Тем самым принижается эффективность и значение наложения подобных наказаний.

Что касается **привлечения членов избирательных комиссий к уголовной ответственности**, то в Уголовном кодексе этому вопросу посвящено всего две статьи – 142 (фальсификация избирательных документов, документов референдума) и 142<sup>1</sup> (фальсификация итогов голосования)<sup>2</sup>.

На практике названные статьи УК РФ не получили достаточно широкого применения.

<sup>1</sup> Игнатенко В. В. Указ соч. С.108–109.

<sup>2</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

Так, по данным статистики, по статье 142 УК РФ за период с 2005 по 2008 год было возбуждено 98 уголовных дел. Признаны виновными и осуждены к отбыванию наказания 84 человека, 16 из которых были приговорены к штрафу, 5 – к исправительным работам и 63 – к лишению свободы. Причем, зачастую количество реально отбывающих наказание в виде лишения свободы существенно меньше приговоренных к нему.

Следует также заметить, что в вопросах уголовно-правовой охраны избирательных прав граждан и установлению ответственности за их нарушение в действующем УК РФ уделено, возможно, недостаточное внимание. Во-первых, об этом говорит довольно-таки малое количество статей, посвященных данному вопросу, а во-вторых, отсутствие разъяснений со стороны Пленума Верховного Суда РФ по вопросам квалификации деяний, связанных с нарушениями избирательных прав граждан. Обобщение существующей практики и принятие такого постановления могло бы способствовать унификации вопросов привлечения к ответственности за названные преступления и назначения за них наказания.

### **Юридическая ответственность коллективных субъектов**

В настоящей работе мы рассмотрим некоторые вопросы ответственности избирательных объединений и избирательных комиссий.

Начать вновь следует с санкций ответственности конституционной. Все чаще при формировании представительных органов используются пропорциональная и смешанная избирательные системы. В связи с этим актуализируются и вопросы ответственности таких избирательных объединений, как политические партии. Наибольшую распространенность, представляет собой такая мера ответственности политической партии, как отказ в ее регистрации.

Если вновь обратиться к практике избирательной кампании Иркутской области, то можно привести следующий пример. Постановлением временной избирательной комиссии по выборам депутатов Законодательного собрания Иркутской области первого созыва от 5 сентября 2008 года было отказано в регистрации областного списка кандидатов в депутаты, выдвинутого Иркутским региональным отделением партии «ПАТРИОТЫ РОССИИ». Региональное отделение партии обратилось в Иркутский областной суд с заявлением об отмене данного постановления и возложении на временную избирательную комиссию обязанности зарегистрировать список кандидатов от названной партии, полагая, что постановление об отказе в регистрации принято в нарушение требований пункта 1<sup>1</sup> статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях...». В обосновании заявления была сделана ссылка на незаконность отказа временной избирательной комиссии в исправлении недостатков в оформлении документов, необходимых для регистрации списка кандидатов от партии «ПАТРИОТЫ РОССИИ». Кроме того, по мнению заявителя, решение временной избирательной комиссии о признании недостоверными подписей в подписных листах основано на справке, которая составлена в нарушение статьи 16 Федерального закона «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации». Временная избирательная комиссия по выборам депутатов Законодательного собрания Иркутской области возражала против удовлетворения заявления. Областной суд в удовлетворении заявления отказал. Региональное отделение партии «ПАТРИОТЫ РОССИИ» направило кассационную жалобу в Верховный Суд Российской Федерации. Однако судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда не нашла оснований для отмены решения, обосновав это следующим образом: доказательств нарушения процедуры проведения проверки достоверности подписей, содержащихся в подписных листах, заявителями суду представлено не было. Выводы о недостоверности (недействительности) отобранных для проверки подписей сделаны рабочей группой по приему и проверке избирательных документов с привлечением к проверке специалистов Управления Федеральной миграционной службы, эксперта-почерковеда; в результате проверки подписных листов были выявлены недостоверными и (или) недействительными 23 процента от общего количества подписей, что является основанием для отказа в регистрации списка кандидатов, выдвинутых политической партией, согласно пункту 25 статьи 38 ФЗ «Об основных гарантиях...». Доводы кассационной жалобы, сводящиеся к тому,

что справка эксперта не является допустимым доказательством по данному делу, несостоятельны. Суд обоснованно указал в решении, что поводов для исключения из доказательств такой справки нет. Других доводов, влекущих отмену решения, в кассационной жалобе не содержится.

Интересным и актуальным на сегодняшний день также является вопрос о привлечении избирательных объединений к **административной ответственности**.

Административная ответственность юридических лиц (к числу которых относятся и политические партии) за нарушение законодательства о выборах и референдуме на сегодняшний день предусмотрена КоАП. Надо сказать, что административная ответственность юридических лиц уже сама по себе обладает значительными особенностями. Нам известно, что одним из признаков административного правонарушения является наличие вины – без неё невозможно привлечение к ответственности. К юридическим лицам же не может быть применена сознательно-волевая концепция вины как психического отношения нарушителя к своему поведению. Поэтому законодатель применительно к юридическим лицам сформулировал специальное и достаточно специфичное определение вины как неприятия всех зависящих от юридического лица мер по соблюдению правил и норм, за нарушение которых КоАП предусмотрена административная ответственность<sup>1</sup>.

Очень часто к административной ответственности за нарушение избирательного законодательства привлекаются избирательные объединения. Здесь необходимо отметить один весьма интересный момент. Согласно пункту 25 статьи 2 Федерального закона «Об основных гарантиях...» избирательное объединение может быть как политической партией, так и региональным отделением или иным структурным подразделением политической партии. Кроме того, при выборах в органы местного самоуправления избирательным объединением может быть также иное общественное объединение, устав которого предусматривает участие в выборах и которое создано в форме общественной организации либо общественного движения. Структурное подразделение политической партии может наделяться правами юридического лица, только если это предусмотрено уставом политической партии, то есть оно также может и не быть юридическим лицом (п. 8 ст. 15 Федерального закона «О политических партиях»). Таким образом, точка зрения авторов, которые полагают, что значение термина «избирательное объединение» гораздо шире значения термина «юридическое лицо», в какой-то степени вполне обоснованна и имеет право на существование. Если в соответствующей статье КоАП в качестве субъекта административной ответственности названо юридическое лицо, то отнюдь не всегда мы будем иметь возможность привлечь к ответственности именно избирательное объединение.

Свои особенности имеет и назначение административного наказания избирательным объединениям. Дело в том, что привлечение к административной ответственности юридического лица не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение виновное физическое лицо, равно как и привлечение к административной или уголовной ответственности физического лица не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение юридическое лицо (п. 3 ст. 2.1 КоАП). При такой постановке вопроса высказываются мнения о наличии в этом случае двойной ответственности, что противоречит принципу однократности наказания за одно и то же правонарушение, вытекающему из статьи 4.1 КоАП. Однако, на наш взгляд, подобные выводы ошибочны. При привлечении к ответственности и избирательного объединения в целом, и одного из её членов негативные последствия эти субъекты будут претерпевать независимо друг от друга. Однако необходимо согласиться с тем, что проблемы законодательного регулирования административной ответственности избирательных объединений все же существуют. На сегодняшний день считается, что такая ответственность по своей сути является выражением публичного интереса. Она используется как «необходимое средство карательного воздействия на частные организации, не соблюдающие действующие юридические нормы». Как справедливо отмечает Т.А. Аппакова, контролирующим органам проще привлечь к админи-

<sup>1</sup> Игнатенко В.В. Указ. соч. С.25.

стративной ответственности именно юридическое лицо, а не его должностных лиц, поскольку порядок взыскания сумм штрафов более доступен, процесс доказывания вины формален, размеры штрафов в несколько десятков раз выше размеров штрафов за те же нарушения для должностных лиц<sup>1</sup>.

В последние годы все большую актуальность приобретает вопрос установления ответственности политических партий за подкуп избирателей. Административная ответственность за данное правонарушение закреплена в статье 5.16 КоАП, которая устанавливает, что подкуп избирателей (если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния) влечет наложение административного штрафа. Подкуп, как показывает практика, может выражаться в следующих действиях: вручение избирателям денежных средств, подарков и иных материальных ценностей, кроме как за выполнение организационной работы (сбор подписей и т.п.); вознаграждение избирателей, выполнявших организационную работу, в зависимости от итогов голосования или обещание произвести такое вознаграждение; проведение льготной распродажи товаров, то есть организация и проведение торговли товарами со специально оговоренной скидкой, по льготной рассрочке платежа, когда цены ниже применяемых обычно на такие же или аналогичные товары; бесплатное распространение любых товаров, за исключением печатных материалов и значков, специально изготовленных для избирательной кампании; предоставление услуг безвозмездно или на льготных условиях; воздействие на избирателей посредством обещаний передачи им материальных благ<sup>2</sup>.

При применении указанной статьи и возложения мер ответственности на избирательное объединение возникает ряд спорных и проблемных вопросов. По смыслу Федерального закона «Об основных гарантиях...» подкуп связывается с проведением предвыборной агитации, а это значит, что он должен сопровождаться: призывами голосовать за списки кандидатов от какой-либо партии, либо против них; выражением предпочтения какому-либо избирательному объединению, в частности указанием на то, за какой список кандидатов, избирательное объединение будет голосовать избиратель; описанием возможных последствий в случае, если тот или иной список кандидатов будет допущен или не допущен к распределению депутатских мандатов; распространением информации, в которой явно преобладают сведения о каком-либо избирательном объединении в сочетании с позитивными либо негативными комментариями; деятельностью, способствующей созданию положительного или отрицательного отношения избирателей к избирательному объединению, выдвинувшему кандидата или список кандидатов<sup>3</sup>. Недостатком обоснованной является прямая связь подкупа избирателей с процессом предвыборной агитации. Законодательство в отношении этого вопроса нуждается в совершенствовании и корректировке. Основными признаками подкупа должны стать: вручение избирателям денежных средств, подарков и иных материальных ценностей, оказание услуг; совершение этих действий для оказания воздействия на итоги голосования путем указанной выше оплаты голосов избирателей<sup>4</sup>. По действующему на сегодняшний день законодательству о выборах подкуп избирателей не может не соответствовать периоду предвыборной агитации и осуществляться до выдвижения кандидата. Если же действия, составляющие предмет подкупа, будут совершены вне периода предвыборной агитации, они будут расцениваться лишь как злоупотребление избирательными правами и не влекут никакой юридической ответственности<sup>5</sup>. Но в то же время и полностью запретить совершение названных действий невозможно вследствие действия общепризнанных принципов прав и свобод человека и гражданина и международных принципов и стандартов свободных и демократических выборов. В силу названных причин вопросы привлечения к ответствен-

<sup>1</sup> Цинцадзе М. Особенности административной ответственности избирательных объединений и избирательных блоков. [Электронный ресурс] // Режим доступа: электронный ресурс // [www.law.edu.ru](http://www.law.edu.ru)

<sup>2</sup> Игнатенко В.В. Указ. соч. С. 79.

<sup>3</sup> Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федер. закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ // СЗ РФ. 2002. №24. Ст.2253.

<sup>4</sup> Черепанов А. Некоторые вопросы подкупа избирателей // Актуальные проблемы правотворчества и правоприменительной деятельности: Междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 90-летию Иркут. гос. ун-та и Юрид. ин-та ИГУ. С. 119.

<sup>5</sup> Определение Верховного Суда РФ от 2 окт. 2006 г. // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]: Справочно-правовая система.

ности избирательных объединений сегодня являются достаточно сложными, неоднозначными и требующими более детальной проработки.

Что касается *избирательных комиссий* как обязательных участников избирательного процесса, то здесь остановимся лишь на вопросах их конституционно-правовой ответственности, которая может выражаться в их расформировании. Круг инициаторов расформирования весьма ограничен: это либо группа депутатов, либо избирательная комиссия более высокого уровня, поэтому подобные дела возбуждаются крайне редко. Кроме того, закон предусматривает только три основания для расформирования комиссии: а) нарушение комиссией избирательных прав граждан, повлекшее за собой признание итогов голосования на соответствующей территории либо результатов выборов недействительными; б) неисполнение комиссией решения суда или вышестоящей комиссии; в) невыполнение комиссией обязанности по назначению выборов, повлекшее за собой назначение выборов временной избирательной комиссией (последнее основание введено Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ).

Фактически комиссия может неоднократно нарушать закон, например, необоснованно отказывая кандидатам в регистрации, но если она потом «смирится» с решениями вышестоящей комиссии или суда, то никакие санкции за такие действия не предусмотрены. Это позволяет «недобросовестным» комиссиям злоупотреблять своими правами, затягивая время регистрации неугодных кандидатов.

Среди правонарушений, совершаемых избирательными комиссиями, особо необходимо выделить различного рода фальсификации. Их совершение будет невозможным, если все члены комиссии добросовестно выполняют свои обязанности. Если же они устраниются от выполнения действий, предусмотренных законом, фальсифицировать избирательные документы может даже один член комиссии (особенно если он является председателем или секретарем). Поэтому представляется необходимым, чтобы избирательная комиссия несла ответственность за фальсификации, совершенные отдельными ее членами, если сама комиссия эту фальсификацию не пресекла. От действий конкретной избирательной комиссии зависит, насколько правильно и законно будет протекать весь избирательный процесс. Поэтому цель установления подобного рода санкции – гарантировать надлежащую организацию избирательного процесса в соответствии с нормами избирательного права и общепризнанными демократическими принципами и стандартами. Однако сегодня нередко поднимается вопрос о том, что роль такого вида конституционной ответственности, как расформирование избирательной комиссии в нашей стране, существенно занижена по сравнению с фактическим числом случаев, требующих её применения<sup>1</sup>. При этом не ставится вопрос о расширении перечня оснований для расформирования избирательных комиссий. Речь идет о том, чтобы внести изменения в действующее избирательное законодательство и предоставить право принимать решение о расформировании только лишь судам. Это позволит избежать вмешательства вышестоящих избирательных комиссий в деятельность нижестоящих, повысит уровень независимости и самостоятельности последних и позволит в какой-то степени уйти от так называемого административного ресурса в избирательном процессе.

Итак, проанализировав некоторые вопросы ответственности участников избирательного процесса, можно сделать следующие выводы. Нормы избирательного законодательства за последние несколько лет претерпели существенные изменения. Говоря обобщенно, даже положения статьи 3 Конституции Российской Федерации, являющейся первоосновой всего избирательного законодательства, сегодня понимаются не совсем так, как в 1993 году, поскольку законодательные акты, развивающие её положения, претерпели принципиальные и коренные изменения. В конце 90-х годов – начале нынешнего века были приняты Уголовный кодекс, Кодекс об административных правонарушениях, новый Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», иные федеральные и региональные нормативные акты, так или иначе за-

<sup>1</sup> Лучин В.О., Бобров Н.А. Избирательные правонарушения и ответственность за них // Конституционно-правовая ответственность: Проблемы России, опыт зарубежных стран. М., 2001. С. 280.

трагивающие вопросы избирательных прав граждан. Кроме того, с течением времени изменяется (если использовать терминологию Конституционного Суда) «политическая ситуация» в стране. Все это, конечно, требует изменений механизма реализации ответственности за нарушение норм избирательного законодательства и механизма привлечения виновных лиц к ответственности. На сегодняшний день вопросы ответственности участников избирательного процесса в законодательстве урегулированы весьма неоднозначно. Объясняется это различными факторами. Например, до сих пор нет понимания конституционной ответственности физических лиц (кандидатов, членов избирательных комиссий) и коллективных субъектов (избирательных объединений, избирательных комиссий). Соответственно, это препятствуют и процессу разработки санкций и механизмов реализации такого рода ответственности, затрудняет процесс привлечения к ней и ведет к нарушениям предписаний законодательства о выборах. Нередко возникают сложности при привлечении к ответственности таких субъектов избирательного процесса, как избирательные объединения. А поскольку в современном избирательном процессе все чаще используется пропорциональная избирательная система и так называемый партийный способ формирования представительных органов, то установление четких параметров и критериев привлечения к ответственности данных субъектов объективно необходимо. В данной работе были озвучены лишь некоторые проблемы вопросов юридической ответственности в избирательном процессе, предложенные варианты изменения и корректировки законодательства носят субъективный характер. Безусловно, правовые пробелы в регулировании вопросов ответственности могут быть устранены и иными способами. Главная задача законодателя – так сконструировать нормы об ответственности участников избирательного процесса, чтобы они стали реально действующим механизмом, а не пустой декларацией. Не нужно забывать, что любая мера ответственности должна быть соразмерна совершенному правонарушению. Избирательный процесс – это, прежде всего, возможность реализации основополагающих конституционных прав – права избирать и быть избранным в государственные и муниципальные органы. Поэтому законодательные и правоприменительные органы должны принимать только взвешенные и обоснованные решения относительно вопросов установления и привлечения к ответственности субъектов избирательного процесса, а также не забывать высказывания Ш. Монтескье о том, что «жестокость законов только препятствует их соблюдению, к тому же не следует законами достигать того, что можно достигнуть улучшением нравов»<sup>1</sup>.



<sup>1</sup> Энциклопедия афоризмов и мыслей великих людей // Сост. А.Семенов. М.: АСТ; Донецк: Стаклер, 2008. С. 770.





Председатель Центральной избирательной комиссии Российской Федерации В.Е. Чуров вручает диплом победителю Конкурса М.А. Филиной

поощрительная премия

**Предвыборная агитация  
(методическое пособие для руководителей  
клубов молодых избирателей  
и организаторов выборов)**

**ЕРЫГИН Ярослав Алексеевич,**

студент 2-го курса  
юридического факультета  
Белгородского государственного университета

Научный руководитель:

**ЕРЫГИНА Виктория Ивановна,**

кандидат исторических наук,  
доцент кафедры теории и истории государства и права  
юридического факультета  
Белгородского государственного университета



**Актуальность темы.** Агитационная деятельность занимает одно из центральных мест в структуре избирательного процесса. Предвыборная агитация оказывает все более возрастающее влияние на электоральное поведение избирателей, на структуру и динамику формирования их электоральных предпочтений. Практика проведения выборов различного уровня свидетельствует о том, что их результаты в значительной степени зависят от эффективности предвыборной агитации.

Предвыборная агитация регулируется нормами различных отраслей права: конституционного, административного, уголовного, гражданского, финансового права. Нормами правового института предвыборной агитации избирательное право предметно регулирует правоотношения, возникающие между субъектами избирательного процесса при совершении ими избирательных действий с целью побудить избирателей к голосованию за конкретного кандидата (список кандидатов) либо к участию в выборах.

В качестве концептуальной основы работы используются структурно-функциональный подход и следующие **методы исследования:** диалектический, системного анализа, формально-догматический, индукции и дедукции, абстрагирования, правового моделирования, контент-анализа.

**Теоретическая база** работы состоит из двух блоков. Первый блок – основные правовые источники избирательного права Российской Федерации: Конституция РФ, закрепляющая основные принципы избирательного права, порядок избрания Президента России и депутатов Государственной Думы ФС РФ; Федеральный закон от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», определяющий общие требования к порядку организации выборов, гарантирующие избирательные права граждан; Федеральный закон от 10.01.2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»; Федеральный закон от 18.05.2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации»; Кодекс РФ об административных правонарушениях; Уголовный кодекс РФ; избирательное законодательство субъектов Российской Федерации; иные нормативные правовые акты.

Второй блок – работы специалистов по избирательному праву: Ю.А. Веденева, А.Г. Головина, С.Е. Заславского, З.М. Зотовой, А.В. Иванченко, А.Е. Любарева, С.В. Большакова, А.А. Вешнякова, А.Г. Сидякина, А.В. Плаксина и др., в которых отражены проблемы предвыборной агитации, избирательные технологии, вопросы организации избирательных кампаний.

**Цель работы:** доступно, наглядно представить правовую основу и содержание предвыборной агитации.

Для достижения поставленной цели необходимо решить **следующие задачи:**

- ▶ подготовить демонстрационные слайды для показа их с помощью средств технического обучения руководителям и членам клубов молодых избирателей, организаторам выборов, студентам и всем, кто интересуется проблемами избирательного права и процесса;
- ▶ отразить в методическом пособии в форме презентации структурный состав предвыборной агитации: формы и методы, субъекты, ограничения и запреты, ответственность;
- ▶ показать особенности правового регулирования предвыборной агитации как одной из важнейших стадий избирательной кампании.

**Структура работы.** Работа выполнена в форме методического пособия, состоящего из введения, основной части, разбитой на пункты, раскрывающие тему, списка использованных источников и литературы. Пособие, рассчитанное на большую аудиторию, представлено в электронном и бумажном виде.

**Предвыборная агитация** – деятельность, осуществляемая в период избирательной кампании и имеющая целью побудить или побуждающая избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов или против него (них) (п. 4 ст. 2 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» – далее указываются статьи из этого закона без повторения его названия).

#### Признаки предвыборной агитации (п. 2 ст. 48)

- а) призывы голосовать за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов либо против него (них);
- б) выражение предпочтения какому-либо кандидату, избирательному объединению;
- в) описание возможных последствий в случае, если тот или иной кандидат будет избран или не будет избран, тот или иной список кандидатов будет допущен или не будет допущен к распределению депутатских мандатов;
- г) распространение информации, в которой явно преобладают сведения о каком-либо кандидате (каких-либо кандидатах), избирательном объединении в сочетании с позитивными либо негативными комментариями;
- д) распространение информации о деятельности кандидата, не связанной с его профессиональной деятельностью или исполнением им своих служебных (должностных) обязанностей;
- е) деятельность, способствующая созданию положительного или отрицательного отношения избирателей к кандидату, избирательному объединению, выдвинувшему кандидата, список кандидатов.

#### Методы предвыборной агитации (п. 3 ст. 48)

- а) на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях;
- б) проведение агитационных публичных мероприятий;
- в) выпуск и распространение печатных, аудиовизуальных и других агитационных материалов;
- г) иные не запрещенные законом методы (**«традиционные»:** посредством почтовой связи, квартирный обход; **современные:** с использованием информационно-коммуникационных сетей – ИКС-методы).

#### Формы предвыборной агитации

- ▶ **в средствах массовой информации:** посредством личного выступления кандидата перед избирателями; участия кандидата в проведении дискуссий, «круглых столов»; выпуска в эфир рекламных роликов; публикации статей, обращений к избирателям, предвыборных программ;
- ▶ **массовые агитационные мероприятия:** в форме собраний, встреч с избирателями кандидатов и их доверенных лиц; митингов, демонстраций, шествий;
- ▶ **печатные и аудиовизуальные агитационные материалы:** в форме листовок, плакатов, буклетов, надписей и рисунков на щитах наружной рекламы, на транспортных средствах, растяжках.

## Агитационный период

- ▶ начало – со дня выдвижения кандидата, списка кандидатов, прекращение – в ноль часов по местному времени за одни сутки до дня голосования (п. 1 ст. 49);
- ▶ в СМИ начинается за 28 дней до дня голосования (п. 2 ст. 49);
- ▶ в день голосования и в предшествующий ему день любая предвыборная агитация запрещается (п. 3 ст. 49);
- ▶ агитационные печатные материалы, ранее размещённые на зданиях и сооружениях, за исключением зданий, в которых размещены комиссии, помещения для голосования, и на расстоянии не менее 50 метров от входа в эти здания, сохраняются в день голосования на прежних местах (п. 4 ст. 49).

## Субъекты права на предвыборную агитацию (ст. 48)



## Условия участия политических партий в предвыборной агитации

- ▶ политические партии (избирательные объединения) *самостоятельно* определяют содержание, формы и методы своей агитации, самостоятельно проводят ее, а также вправе в установленном законодательством порядке привлекать для ее проведения иных лиц (п. 4 ст. 48);
- ▶ политическая партия, выдвинувшая кандидатов, список кандидатов, которые зарегистрированы избирательной комиссией, не позднее чем за 10 дней до дня голосования публикует свою *предвыборную программу* не менее чем в одном государственном или муниципальном периодическом печатном издании, а также размещает ее в информационно-телекоммуникационной сети общего пользования «Интернет». Для такой публикации используется бесплатная печатная площадь либо такая публикация оплачивается из средств избирательного фонда политической партии, избирательного фонда кандидата, выдвинутого этой политической партией (п. 10 ст. 48);
- ▶ *бесплатное эфирное время, бесплатная печатная площадь не предоставляются* политической партии, имеющей на день официального опубликования решения о назначении выборов депутатов Государственной Думы задолженность перед государственными организациями телерадиовещания и редакциями государственных периодических печатных изда-

ний в связи с предоставлением данной политической партии бесплатного эфирного времени, бесплатной печатной площади на проводившихся ранее выборах депутатов Государственной Думы, выборах Президента РФ;

- ▶ предоставление эфирного времени, печатной площади для проведения предвыборной агитации **осуществляется в соответствии с договором**, заключенным в письменной форме между организацией телерадиовещания, редакцией периодического печатного издания и политической партией, региональным отделением политической партии до предоставления указанных эфирного времени, печатной площади (п. 11 ст. 50);
- ▶ не менее половины общего объема бесплатного эфирного времени должно предоставляться для проведения дискуссий, «круглых столов», иных совместных агитационных мероприятий и (или) для размещения предвыборных агитационных материалов политических партий, региональных групп кандидатов. Политическая партия, региональная группа вправе не позднее чем за 35 дней до дня голосования отказаться от получения эфирного времени полностью либо в части эфирного времени, предоставляемого для проведения совместных агитационных мероприятий (п. 4,5 ст. 51);
- ▶ в целях распределения бесплатного эфирного времени, предоставленного для проведения совместных агитационных мероприятий и для размещения агитационных материалов, ЦИК России, избирательная комиссия субъекта РФ по завершении регистрации федеральных списков кандидатов, но не позднее чем за 30 дней до дня голосования проводят **жеребьевку**;
- ▶ политические партии, зарегистрировавшие федеральные списки кандидатов, и региональные группы кандидатов имеют право на предоставление им бесплатной печатной площади соответственно в общероссийских государственных периодических печатных изданиях и региональных государственных периодических печатных изданиях, выходящих не реже одного раза в неделю, на следующих условиях: **равный объем предоставляемой печатной площади, равноценное место на полосе, одинаковый размер шрифта и иные равные условия**; политические партии, выдвинувшие федеральные списки кандидатов, вправе арендовать здания и помещения, принадлежащие гражданам и организациям независимо от формы собственности, для проведения агитационных публичных мероприятий (п. 6 ст. 53).

#### **Субъекты, которым запрещено проводить предвыборную агитацию (п. 7 ст. 48)**

Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, иные государственные органы, органы местного самоуправления (МСУ); лица, замещающие государственные или выборные муниципальные должности, государственные и муниципальные служащие, лица, являющиеся членами органов управления организаций независимо от формы собственности, за исключением политических партий, при исполнении ими своих должностных или служебных обязанностей и (или) с использованием преимуществ своего должностного или служебного положения; воинские части, военные учреждения и организации; благотворительные и религиозные организации, учрежденные ими организации, а также члены и участники религиозных объединений при совершении обрядов и церемоний; избирательные комиссии, члены комиссий с правом решающего голоса; иностранные граждане, лица без гражданства, иностранные юридические лица; международные организации и международные общественные движения; представители СМИ при осуществлении ими профессиональной деятельности; лица, в отношении которых решением суда в период проводимой избирательной кампании установлен факт совершения экстремистских действий.

#### **Виды средств массовой информации в зависимости от субъекта учреждения и финансовой поддержки**

**государственные** – учредителями (соучредителями) которых (или редакций) на день официального опубликования решения о назначении выборов являются государственные органы и организации, и (или) которым за год, предшествующий дню официального опубликования решения о назначении выборов, оказывалась государственная поддержка в форме субсидий и (или) субвенций на их функционирование за счет средств федерального бюджета, бюджета субъекта РФ, и (или) в уставном (складочном) капитале которых на день официаль-

ного опубликования решения о назначении выборов имеется доля (вклад) Российской Федерации и (или) субъекта (субъектов) Российской Федерации (п. 2 ст. 47);

**муниципальные** – учредителями (соучредителями) которых (или редакций) на день официального опубликования решения о назначении выборов являются органы местного самоуправления и муниципальные организации, и (или) которым за год, предшествующий дню официального опубликования решения о назначении выборов, оказывалась муниципальная поддержка в форме субсидий и (или) субвенций на их функционирование за счет средств местного бюджета, и (или) в уставном (складочном) капитале которых на день официального опубликования решения о назначении выборов имеется доля (вклад) муниципального образования (муниципальных образований) (п. 3 ст. 47);

**негосударственные** – иные, не подпадающие под действие пунктов 2 и 3 ст. 47.

## Виды средств массовой информации в зависимости от территории распространения информации

**общероссийские** – организации телерадиовещания, имеющие лицензию на вещание на территориях половины или более чем половины субъектов РФ, а также организации телерадиовещания, осуществляющие выпуск СМИ (теле-, радиoproграмм), распространяемых на основании договора иными организациями телерадиовещания на территориях половины или более чем половины субъектов РФ, периодические печатные издания, зарегистрированные для распространения на территориях половины или более чем половины субъектов Российской Федерации (подп. «а», «в» п. 5 ст. 47);

**региональные** – периодические печатные издания, зарегистрированные для распространения на территориях половины или более чем половины субъектов РФ, организации телерадиовещания, имеющие лицензию на вещание и распространяющие СМИ (теле-, радиoproграммы) на территориях менее чем половины субъектов РФ, а также соответствующие подразделения организаций телерадиовещания, указанных в подп. «а» п. 5 ст. 47 (подп. «б», «г» п. 5 ст. 47).

## Общие условия проведения предвыборной агитации в средствах массовой информации

- ▶ **равенство условий** проведения зарегистрированными кандидатами, избирательными объединениями предвыборной агитации в государственных и муниципальных СМИ (п. 1 ст. 50);
- ▶ негосударственные СМИ должны быть **зарегистрированы не менее чем за один год** до начала избирательной кампании (п. 4 ст. 50);
- ▶ **сочетание платности и бесплатности** при предоставлении эфирного времени и печатной площади зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям в государственных и муниципальных СМИ (п. 1 ст. 50);
- ▶ **единство условий оплаты** эфирного времени, печатной площади, предоставляемых негосударственными организациями телерадиовещания и редакциями негосударственных периодических печатных изданий, кроме печатных СМИ, учрежденных кандидатами, избирательными объединениями (п. 5 ст. 50);
- ▶ сведения **о размере 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 решения о назначении выборов (п. 6 ст. 50).

## Условия проведения предвыборной агитации на телевидении и радио (ст. 51)

- ▶ предоставляемое бесплатное эфирное время должно приходиться на определяемый соответствующей организацией телерадиовещания период, когда теле- и радиопередачи собирают **наибольшую аудиторию** (п. 2 ст. 51);
- ▶ график предоставления бесплатного эфирного времени с указанием конкретной даты и времени выхода в эфир составляется руководством телерадиокомпании по результатам жеребьевки, проводимой соответствующей избирательной комиссией среди зарегистрированных

ных кандидатов, уполномоченных представителей избирательных объединений не позднее чем за 30 дней до дня голосования с участием представителей соответствующих организаций телерадиовещания (п. 6 ст. 59 Избирательного кодекса Белгородской области);

- ▶ общий объем бесплатного эфирного времени должен составлять на каждом из каналов **не менее 60 минут по рабочим дням** (п. 3 ст. 51);
- ▶ не менее половины общего объема бесплатного эфирного времени должно быть предоставлено зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям для проведения совместных дискуссий, «круглых столов» и иных **совместных агитационных мероприятий** (п. 4 ст. 51);
- ▶ государственные и муниципальные организации телерадиовещания обязаны **резервировать эфирное время** для проведения предвыборной агитации за плату, размер и условия которой должны быть едиными для всех (п. 6 ст. 51).

#### **Условия проведения предвыборной агитации в периодических печатных изданиях (ст. 52)**

- ▶ редакции государственных и муниципальных периодических печатных изданий, распространяемых на территории, на которой проводятся выборы, и выходящих не реже одного раза в неделю, обязаны выделять **печатные площади** для агитационных материалов, предоставляемых зарегистрированными кандидатами, избирательными объединениями (п. 1 ст. 52), а также резервировать печатную площадь для проведения предвыборной агитации за плату (п. 2 ст. 52);
- ▶ публикация агитационных материалов **не должна сопровождаться редакционными комментариями, заголовками и иллюстрациями**, не согласованными с соответствующим кандидатом, избирательным объединением (п. 5 ст. 52);
- ▶ во всех агитационных материалах должна помещаться информация о том, **за счет средств избирательного фонда** какого кандидата, избирательного объединения была произведена оплата соответствующей публикации (п. 6 ст. 52);
- ▶ **редакции** периодических печатных изданий, публикующих агитационные материалы, за исключением учрежденных кандидатами, избирательными объединениями, **не вправе отдавать предпочтение** какому-либо кандидату, избирательному объединению путем изменения тиража и периодичности выхода (п. 7 ст. 52).

#### **Условия выпуска и распространения печатных, аудиовизуальных и иных агитационных материалов**

- ▶ все агитационные материалы должны изготавливаться на территории Российской Федерации (п. 1 ст. 54);
- ▶ организации, индивидуальные предприниматели обязаны обеспечить **равные условия оплаты** изготовления печатных агитационных материалов. Сведения о размере (в валюте РФ) и других условиях оплаты работ или услуг должны быть опубликованы не позднее чем через 30 дней со дня официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов и в тот же срок представлены в избирательную комиссию (п. 1<sup>1</sup> ст. 54);
- ▶ все материалы должны содержать наименование, юридический адрес и ИНН организации (Ф.И.О. лица и наименование субъекта РФ, населенного пункта, где находится место его жительства), изготовившей (изготовившего) материалы, наименование организации (Ф.И.О. лица), заказавшей (заказавшего) их, а также информацию о тираже и дате выпуска материалов и указание об оплате их изготовления из средств соответствующего избирательного фонда (п. 2 ст. 54);
- ▶ экземпляры материалов или их копии, фотографии до начала их распространения должны быть представлены кандидатом, избирательным объединением в избирательную комиссию (п. 3 ст. 54);
- ▶ органы МСУ по предложению избирательной комиссии не позднее чем за 30 дней до дня голосования обязаны выделить специальные места для размещения печатных агитационных материалов на территории каждого избирательного участка (п. 7 ст. 54);

- ▶ печатные агитационные материалы могут вывешиваться (расклеиваться, размещаться) в помещениях, на зданиях, сооружениях только с согласия и на условиях собственников, владельцев указанных объектов. За размещение материалов на объекте, находящемся в государственной или муниципальной собственности, плата не взимается (*п. 8 ст. 54*);
- ▶ запрещается вывешивать (расклеивать, размещать) печатные агитационные материалы на памятниках, обелисках, зданиях, сооружениях и в помещениях, имеющих историческую, культурную или архитектурную ценность, а также в зданиях, в которых размещены избирательные комиссии, помещения для голосования, и на расстоянии менее 50 метров от входа в них (*п. 10 ст. 54*).

## Условия проведения предвыборной агитации посредством агитационных публичных мероприятий

- ▶ государственные органы, органы МСУ обязаны оказывать содействие зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям в организации и проведении агитационных публичных мероприятий (*п. 1 ст. 53*);
- ▶ помещение, пригодное для проведения собраний и находящееся в государственной или муниципальной собственности, **безвозмездно предоставляется** собственником, владельцем помещения на время, установленное избирательной комиссией, зарегистрированному кандидату, его доверенным лицам, представителям избирательного объединения для встреч с избирателями (*п. 3 ст. 53*);
- ▶ предвыборная агитация в расположении воинских частей, военных организаций и учреждений запрещаются, за исключением случая, когда единственное здание или помещение, пригодное для проведения агитационного публичного мероприятия в форме собрания, находится в их расположении (*п. 7 ст. 53*).

## Формы агитационных публичных мероприятий

(ст. 2 ФЗ от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»)

**собрание** – совместное присутствие граждан в специально отведенном или приспособленном для этого месте для коллективного обсуждения каких-либо общественно значимых вопросов;

**митинг** – массовое присутствие граждан в определенном месте для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера;

**демонстрация** – организованное публичное выражение общественных настроений группой граждан с использованием во время передвижения плакатов, транспарантов и иных средств наглядной агитации;

**шествие** – массовое прохождение граждан по заранее определенному маршруту в целях привлечения внимания к каким-либо проблемам;

**пикетирование** – форма публичного выражения мнений, осуществляемого без передвижения и использования звукоусиливающих технических средств путем размещения у пикетируемого объекта одного или более граждан, использующих плакаты, транспаранты и иные средства наглядной агитации.

## Финансирование предвыборной агитации

- ▶ расходы на проведение предвыборной агитации осуществляются исключительно за счет средств соответствующих избирательных фондов в установленном законом порядке. Агитация за кандидата, избирательное объединение, оплачиваемая из средств избирательных фондов других кандидатов, избирательных объединений, запрещается (*п. 5 ст. 48*);
- ▶ средства избирательных фондов могут использоваться на предвыборную агитацию (*подп. «б» п. 3 ст. 59*);
- ▶ оплата рекламы коммерческой и иной не связанной с выборами деятельности с использованием фамилии или изображения кандидата, а также рекламы с использованием наимено-



вания, эмблемы, иной символики избирательного объединения, выдвинувшего кандидата, список кандидатов, в период избирательной кампании осуществляется только за счет средств соответствующего избирательного фонда.

**Ограничения и запреты при проведении предвыборной агитации**  
**Запрещается (не допускается):**

- ▶ привлечение к предвыборной агитации лиц, не достигших на день голосования возраста 18 лет (за исключением использования кандидатами изображений своих детей) (п. 6 ст. 48, подп. «д» п. 9 ст. 48);
- ▶ агитация за кандидата, избирательное объединение, оплачиваемая из средств избирательных фондов других кандидатов, избирательных объединений (п. 5 ст. 48);
- ▶ злоупотребление свободой массовой информации (п. 1<sup>1</sup> ст. 56);
- ▶ агитация, возбуждающая социальную, расовую, национальную или религиозную рознь, унижающая национальное достоинство, пропагандирующая исключительность, превосходство либо неполноценность граждан по признаку их отношения к религии, социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности, а также агитация, при проведении которой осуществляются пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики (п. 1 ст. 56);
- ▶ нарушение законодательства Российской Федерации об интеллектуальной собственности (п. 1<sup>1</sup> ст. 56);
- ▶ проведение лотерей и других основанных на риске игр, в которых выигрыш призов или участие в розыгрыше призов зависит от итогов голосования, результатов выборов (п. 3 ст. 56);
- ▶ **подкуп избирателей:** вручение им денежных средств, подарков и иных материальных ценностей, кроме как за выполнение организационной работы (за сбор подписей избирателей, агитационную работу); вознаграждение избирателей, выполнявших организационную работу, в зависимости от итогов голосования или обещание произвести такое вознаграждение; льготная распродажа товаров, бесплатное распространение любых товаров, за исключением печатных материалов и значков, специально изготовленных для избирательной кампании; безвозмездное или на льготных условиях предоставление услуг; воздействие на избирателей посредством обещаний передачи им денежных средств, ценных бумаг и других материальных благ, оказания услуг иначе чем на основании принимаемых в соответствии с законодательством решений органов государственной власти, органов МСУ (п. 2 ст. 56);
- ▶ использование в агитационных материалах изображения физического лица, высказываний физического лица о кандидате, об избирательном объединении без письменного согласия данного физического лица (п. 9 ст. 48);
- ▶ использование зарегистрированным кандидатом, избирательным объединением эфирного времени на каналах организаций, осуществляющих телевидение, предоставленного им для размещения агитационных материалов, в целях:
  - а) распространения призывов голосовать против кандидатов, списков кандидатов;
  - б) описания возможных негативных последствий в случае, если тот или иной кандидат будет избран, тот или иной список кандидатов будет допущен к распределению депутатских мандатов;
  - в) распространения информации, в которой явно преобладают сведения о каком-либо кандидате (каких-либо кандидатах), избирательном объединении в сочетании с негативными комментариями;
  - г) распространения информации, способствующей созданию отрицательного отношения избирателей к кандидату, избирательному объединению, выдвинувшему кандидата, список кандидатов (п. 5<sup>2</sup> ст. 56).

**Ответственность за нарушения порядка и условий проведения предвыборной агитации**

**Конституционно-правовая ответственность**

**Отмена судом регистрации кандидата (списка кандидатов) по заявлению избира-**

**Тельной комиссии в случаях (п. 7, 8 ст. 76):**

- ▶ злоупотребления свободой массовой информации и нарушения законодательства РФ об интеллектуальной собственности (п. 1<sup>1</sup> ст. 56 ФЗ «Об основных гарантиях...»; ст. 4 ФЗ «О средствах массовой информации»);
- ▶ использования кандидатом (избирательным объединением) в целях достижения определенного результата на выборах денежных средств помимо средств собственного избирательного фонда, если их сумма превысила 5 процентов от предельного размера расходования средств избирательного фонда, установленного законом, или превышения предельного размера расходования средств избирательного фонда, установленного законом, более чем на 5 процентов;
- ▶ неоднократного использования кандидатом (руководителем избирательного объединения) преимуществ своего должностного или служебного положения;
- ▶ установления факта подкупа избирателей кандидатом (избирательным объединением), его доверенным лицом, уполномоченным представителем по финансовым вопросам, а также действующими по их поручению иным лицом или организацией;
- ▶ неоднократного несоблюдения кандидатом, избирательным объединением ограничений, предусмотренных п. 5<sup>2</sup> ст. 56 ФЗ «Об основных гарантиях...»;
- ▶ установления в отношении кандидата факта, свидетельствующего о проявлениях экстремистской деятельности (п. 1 ст. 56 ФЗ «Об основных гарантиях...»; ст. 1 ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»).

### **Отмена решения об итогах голосования, о результатах выборов (ст. 77)**

Основанием для отмены судом решения избирательной комиссии о результатах соответствующих выборов после определения результатов выборов являются следующие, установленные судом обстоятельства:

- ▶ кандидат, признанный избранным, избирательное объединение, выдвинувшее список кандидатов, допущенный к распределению депутатских мандатов, при проведении агитации вышли за рамки ограничений, предусмотренных п. 1 ст. 56 ФЗ «Об основных гарантиях...», что не позволяет выявить действительную волю избирателей;
- ▶ кандидат, признанный избранным, руководитель избирательного объединения, выдвинувшего список кандидатов, допущенный к распределению депутатских мандатов, использовали преимущества должностного или служебного положения, и указанное нарушение не позволяет выявить действительную волю избирателей.

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, устанавливая изготовителей указанных материалов и источник их оплаты, а также незамедлительно информировать соответствующую избирательную комиссию о выявленных фактах и принятых мерах.

### **Административная ответственность за нарушения законодательства о предвыборной агитации**

№ ст. КоАП	Нарушение	Наказание (административный штраф)
5.5 (ч. 1)	Нарушение главным редактором, редакцией СМИ порядка опубликования агитационных материалов, в т.ч. в сети «Интернет»	на граждан – от 500 до 2500 руб.; на должностных лиц – от 1000 до 5000 руб.; на юридических лиц – от 30 тыс. до 100 тыс. руб.
5.5 (ч. 2)	Непредоставление государственными или муниципальными СМИ избирательной комиссии (ИК) на безвозмездной основе, а равно в установленном законом срок эфирного времени, печатной площади для информиро-	на должностных лиц – от 3000 до 4000 руб.; на юридических лиц – от 20 тыс. до 30 тыс. руб.

№ ст. КоАП	Нарушение	Наказание (административный штраф)
	вания избирателей, ответов на вопросы, обнародования решений и актов ИК	
5.7	Отказ работодателя предоставить отпуск зарегистрированному кандидату, доверенному лицу зарегистрированного кандидата, избирательного объединения для проведения агитационной деятельности, а равно отказ работодателя освободить от работы члена ИК для участия в подготовке и проведении выборов	от 1500 до 2000 руб.
5.8	Нарушение кандидатом, избирательным объединением, иным лицом, уполномоченным выступать от имени кандидата, избирательного объединения или привлеченным к проведению предвыборной агитации, либо лицом, замещающим государственную должность или выборную муниципальную должность, порядка и условий проведения предвыборной агитации в СМИ	на граждан – от 1000 до 2500 руб.; на должностных лиц – от 2000 до 5000 руб.; на избирательные объединения, на иных юридических лиц – от 20 тыс. до 100 тыс. руб.
5.10	Проведение предвыборной агитации вне агитационного периода и в местах, где ее проведение запрещено законодательством	на граждан – от 1000 до 1500 руб.; на должностных лиц – от 2000 до 5000 руб.; на юридических лиц – от 20 тыс. до 100 тыс. руб.
5.11	Проведение предвыборной агитации лицами, которым участие в ее проведении запрещено ФЗ, а равно привлечение к проведению предвыборной агитации лиц, которые не достигнут на день голосования возраста 18 лет, в формах и методами, которые запрещены ФЗ	на граждан – от 1000 до 1500 руб.; на должностных лиц – от 2000 до 3000 руб.; на юридических лиц – от 20 тыс. до 30 тыс. руб.
5.12 (ч. 1)	Изготовление или распространение в период подготовки и проведения выборов печатных или аудиовизуальных агитационных материалов с нарушением требований законодательства	на граждан – от 1000 до 1500 руб.; на должностных лиц – от 2000 до 3000 руб.; на юридических лиц – от 50 тыс. до 100 тыс. руб.
5.12 (ч. 2)	Размещение печатных агитационных материалов в местах, где это запрещено ФЗ, либо в помещениях, зданиях, на сооружениях и иных объектах без разрешения собственников или владельцев указанных объектов	на граждан – от 500 до 1000 руб.; на должностных лиц – от 1500 до 2000 руб.; на юридических лиц – от 20 тыс. до 30 тыс. руб.
5.13	Непредоставление до окончания срока предвыборной агитации возможности обнародовать опровержение или иное разъяснение в защиту чести, достоинства или деловой репутации зарегистрированного кандидата, деловой репутации избирательного объединения в случае обнародования в СМИ материалов, способных нанести ущерб чести, достоинству или деловой репутации кандидата, деловой репутации избирательного объединения	на должностных лиц – от 2000 до 3000 руб.; на юридических лиц – от 10 тыс. до 20 тыс. руб.
5.14	Умышленное уничтожение или повреждение информационных либо агитационных печатных материалов, вывешенных на зданиях, сооружениях или иных объектах с согласия их собственника или владельца, либо нанесение надписей или изображений на информационные либо агитационные печатные материалы	от 500 до 1000 руб.
5.15	Нарушение права зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений на пользование на равных условиях пользования помещениями, находящимися в государственной или муниципальной собственности, для встреч с избирателями	на должностных лиц – от 1000 до 2000 руб.

№ ст. КоАП	Нарушение	Наказание (административный штраф)
5.16	Подкуп избирателей, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния, либо осуществление благотворительной деятельности с нарушением законодательства о выборах	на граждан – от 2000 до 2500 руб.; на должностных лиц – от 3000 до 4000 руб.; на юридических лиц – от 30 тыс. до 50 тыс. руб.
5.48	Нарушение прав зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений при выделении площадей для размещения агитационных материалов	на должностных лиц – от 2500 до 3000 руб.; на юридических лиц – от 20 тыс. до 30 тыс. руб.
5.49	Нарушение запрета на проведение в период избирательной кампании лотерей и других основанных на риске игр, в которых выигрыш призов или участие в розыгрыше призов зависит от итогов голосования, результатов выборов	на граждан – от 2000 до 2500 руб.; на должностных лиц – от 3000 до 5000 руб.; на юридических лиц – от 30 тыс. до 50 тыс. руб.
5.51	Выполнение организацией, индивидуальным предпринимателем работ или оказание ими услуг по изготовлению агитационных печатных материалов без предварительного опубликования предусмотренных законом сведений о размере и других условиях оплаты указанных работ или услуг	на должностных лиц – от 1000 до 2000 руб.; на юридических лиц – от 10 тыс. до 20 тыс. руб.
5.52	Невыполнение уполномоченным на то должностным лицом требований об обеспечении зарегистрированными кандидатам, избирательным объединениям равных условий для проведения агитационных публичных мероприятий в случаях, когда обеспечение таких условий предусмотрено законом	от 3000 до 5000 руб.

## Уголовная ответственность

№ ст. УК РФ	Преступление	Наказание
280 (ч. 1)	Публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности	штраф от 300 тыс. руб. или в размере зарплаты или иного дохода осужденного за период до 2 лет, либо арест на срок от 4 до 6 месяцев, либо лишение свободы на срок до 3 лет
280 (ч. 2)	Те же деяния, совершенные с использованием средств массовой информации	лишение свободы на срок до 5 лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до 3 лет
282 (ч. 1)	Деяния, направленные на возбуждение ненависти либо вражды, а также на унижение достоинства человека либо группы лиц по признакам пола, расы, национальности, языка, происхождения, отношения к религии, а равно принадлежности к какой-либо социальной группе, совершенные публично или с использованием средств массовой информации	штраф от 100 тыс. до 300 тыс. руб. или в размере зарплаты или иного дохода осужденного за период от 1 года до 3 лет, либо обязательные работы на срок до 180 часов, либо исправительные работы на срок до 1 года, либо лишение свободы на срок до 2 лет
282 (ч. 2)	Те же деяния, совершенные организованной группой	штраф от 100 тыс. до 500 тыс. руб. или в размере зарплаты или иного дохода осужденного

№ ст. УК РФ	Преступление	Наказание
		за период от 1 года до 3 лет, либо лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до 5 лет, либо обязательные работы на срок от 120 до 240 часов, либо исправительные работы на срок от 1 года до 2 лет, либо лишение свободы на срок до 5 лет
141 (ч. 2)	Воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий: а) соединенные с подкупом, обманом, принуждением, применением насилия либо с угрозой его применения; б) совершенные лицом с использованием своего служебного положения; в) совершенные группой лиц по предварительному сговору или организованной группой	штраф от 200 тыс. руб. или в размере зарплаты или иного дохода осужденного за период до 18 месяцев, либо исправительные работы на срок от 1 года до 2 лет, либо арест на срок до 6 месяцев, либо лишение свободы на срок до 5 лет
141 <sup>1</sup> (ч. 1)	Оказание финансовой (материальной) поддержки в крупных размерах избирательной кампании кандидата, избирательного объединения помимо средств избирательного фонда путем изготовления и (или) распространения агитационных материалов, не оплаченных из избирательного фонда или оплаченных из избирательного фонда по необоснованно заниженным расценкам, оплаты изготовления и (или) распространения таких агитационных материалов, передачи денежных средств, материальных ценностей на безвозмездной основе или по необоснованно заниженным расценкам кандидату, избирательному объединению для осуществления ими своей избирательной кампании в целях достижения определенного результата на выборах	штраф от 100 тыс. до 300 тыс. руб. или в размере зарплаты или иного дохода осужденного за период от 1 года до 2 лет, либо обязательные работы на срок до 180 часов, либо исправительные работы на срок до 1 года, либо лишение свободы на срок до 1 года
141 <sup>1</sup> (ч. 2)	Использование в крупных размерах этих средств	штраф от 100 тыс. до 500 тыс. руб., или в размере зарплаты или иного дохода за период от 1 года до 3 лет, либо лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок от 1 года до 5 лет, либо обязательные работы на срок от 180 до 240 часов, либо исправительные работы на срок от 1 года до 2 лет, либо лишение свободы на срок до 2 лет

### ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Федеральное законодательство о выборах устанавливает круг субъектов агитационной деятельности, сроки, формы и методы ее проведения, а также содержание понятия «предвыборная агитация», что позволяет выделить ее квалифицирующие признаки. Предусмотренный федеральными законами о выборах порядок осуществления предвыборной агитации не ограничивает права граждан на получение и распространения информации, не связанной с предвыборной агитацией. Дифференцируя предвыборную агитацию на финансируемую и осуществляемую без оплаты, проводимую различными методами, надлежащими и ненадлежащими субъектами агитационной деятельности, а также в установленные законом сроки или в период, когда предвыборная агитация запрещена, законодательство о выборах позволяет квалифицировать предвыборную агитацию как правомерную либо противоправную.

За нарушения установленных законами о выборах порядка и правил проведения предвыборной агитации законодательство предусматривает конституционно-правовую, уголовную, административную ответственность для различных категорий физических лиц, допускающих проведение противоправной предвыборной агитации, а также злоупотребление правом на проведение агитации. Предусмотрена за подобные нарушения также конституционно-правовая и административная ответственность юридических лиц. Задача реализации и защиты избирательных прав граждан, в том числе на стадии предвыборной агитации, возложена законодателем на избирательные комиссии, полномочия и порядок деятельности которых устанавливаются законами о выборах.

Федеральный закон от 12 июня 2002 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» полно и детально регулирует порядок и правила информирования избирателей и осуществления предвыборной агитационной деятельности участников избирательного процесса. Но процесс совершенствования правового регулирования предвыборной агитации в период избирательной кампании нельзя считать завершенным. Повышению эффективности правового регулирования предвыборной агитации могли бы способствовать: 1) дальнейшее уточнение федерального законодательства о выборах в части нормативного регулирования предвыборной агитации. В коррективах нуждаются правовые нормы, регулирующие равный доступ кандидатов, избирательных объединений, иных субъектов избирательного процесса к средствам массовой информации для проведения предвыборной агитации; 2) дальнейшее уравнивание правового статуса государственных и негосударственных средств массовой информации как субъектов избирательного процесса; 3) более детальное правовое регулирование деятельности организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации в сфере освещения хода избирательной кампании, деятельности зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, зарегистрировавших списки кандидатов; 4) внесение соответствующих дополнений и изменений в действующие федеральные законы о средствах массовой информации (для того, в частности, чтобы создать правовые возможности для пресечения в период избирательной кампании противоправной информационной деятельности организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации), о благотворительной деятельности и благотворительных организациях, а также в Уголовный кодекс РФ, Кодекс РФ об административных правонарушениях, в Гражданский кодекс РФ, в иные нормативные правовые акты, регулирующие предвыборную агитацию в период избирательной кампании; 5) дальнейшее совершенствование избирательной системы в России, предусматривающее, в частности, внесение соответствующих дополнений в Конституцию Российской Федерации.





**Председатель Центральной избирательной комиссии Российской Федерации В.Е. Чуров вручает диплом победителю Конкурса Я.А. Ерыгину**

поощрительная премия

**Избирательное право и избирательный процесс  
в Российской Федерации.  
Рабочая тетрадь-практикум  
(учебно-методическое пособие)**

**КАЛИНИЧЕВА Елена Сергеевна,**

**ПISКУНОВА Арина Олеговна,**

студентки 2-го курса юридического факультета  
Кубанского государственного аграрного университета  
(г. Краснодар)

Научный руководитель:

**БОЧКАРЕВА Екатерина Александровна**

кандидат юридических наук, доцент кафедры  
государственного и международного права  
Кубанского государственного аграрного университета



В Российской Федерации проводится полномасштабная политическая реформа, направленная на развитие демократических начал в формировании и деятельности институтов государственной власти и местного самоуправления. Составной частью этой реформы является реформа избирательной системы, обеспечивающая легитимацию власти посредством периодически проводимых выборов. В этой связи большое значение приобретает исследование действующего избирательного права и законодательства, которые в силу логики демократического развития постепенно оформляются в самостоятельную отрасль публичного политического права и законодательства Российской Федерации.

Предлагаемое пособие, представленное в форме рабочей тетради-практикума, включает в себя задания и задачи по основным темам программы дисциплины «Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации». Мы полагаем, что такое сочетание поможет лучше усвоить основные понятия избирательного права, понять процедуру проведения выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления, систематизировать полученные на лекциях знания, а также реализовать творческий подход к рассмотрению актуальных проблем избирательного права и избирательного процесса, сформировать у студентов навыки практической деятельности с юридическими документами. Основными формами работы, предлагаемыми в практикуме, являются: определение дефиниций, составление схем, заполнение таблиц, классификаций, анализ и составление проектов документов, решение правовых казусов, ответы на вопросы тестов, творческие задания.

Мы надеемся, что использование рабочей тетради-практикума будет удобным, полезным и интересным.

## **Программа курса «Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации»**

### **Тема № 1. Основные понятия избирательного права**

Понятие избирательного права как подотрасли права (его содержание, краткая история), определение избирательного права как субъективного права гражданина (активное и пассивное избирательное право), понятие выборов как способа формирования органов государственной власти и местного самоуправления. Понятие избирательной системы как совокупности общественных отношений, возникающих в ходе выборов. Избирательная система как совокупность методов распределения депутатских мандатов, определения результатов выборов. Виды избирательных систем: мажоритарная избирательная система, ее основные признаки; пропорциональная избирательная система, ее основные признаки; смешанная избирательная система. Принципы избирательного права. Условия реализации избирательного права, избирательные цензы.



**Тема № 2. Современное российское избирательное законодательство**

Понятие и система источников избирательного права. Виды и иерархия источников избирательного права. Общепризнанные принципы и нормы международного права. Международные договоры. Федеральные источники избирательного права. Конституция РФ. Федеральные законы. Акты федеральных органов государственной власти. Акты Центральной избирательной комиссии РФ. Постановления Конституционного Суда РФ как источники избирательного права. Региональные источники избирательного права. Конституции (уставы) субъектов Российской Федерации. Законодательство субъектов Российской Федерации. Акты органов государственной власти субъектов Федерации. Акты избирательных комиссий. Местные источники избирательного права. Уставы муниципальных образований. Акты органов местного самоуправления. Акты территориальных избирательных комиссий и избирательных комиссий муниципальных образований.

**Тема № 3. Избирательный процесс в Российской Федерации**

Понятие избирательного процесса. Стадии избирательного процесса как обособленные процессуальные процедуры и действия, осуществляемые уполномоченными на то законом субъектами и оформленные установленными законом процессуальными документами. Критерии выделения стадий избирательного процесса. Виды стадий избирательного процесса, их признаки и общая характеристика. Период избирательной кампании. Сроки в избирательном праве. Назначение выборов. Субъекты права назначения выборов. Порядок назначения выборов. Порядок регистрации избирателей и составления списков избирателей. Регистрация (учет) избирателей. Основания для регистрации. Составление списков избирателей. Основания для включения в списки избирателей. Регистрация (учет) избирателей – военнослужащих, членов их семей и других избирателей, проживающих в пределах расположения воинской части. Регистрация (учет) избирателей, проживающих (находящихся) за рубежом. Использование ГАС «Выборы» при составлении списков избирателей. Понятие избирательного округа. Образование (определение) избирательных округов. Требования к образованию избирательных округов. Одномандатные, многомандатные избирательные округа. Единый избирательный округ. Схема избирательных округов. Требования к образованию избирательных округов. Понятие избирательного участка. Образование избирательных участков. Требования к образованию избирательных участков.

**Тема № 4. Избирательные комиссии**

Понятие и статус избирательных комиссий в Российской Федерации. Виды и система избирательных комиссий. Порядок формирования и полномочия избирательных комиссий. Порядок формирования и полномочия Центральной избирательной комиссии РФ. Общие условия формирования и полномочия избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, избирательных комиссий муниципальных образований, окружных избирательных комиссий, территориальных, участковых комиссий. Организация деятельности комиссий. Гласность в деятельности комиссий. Расформирование комиссии. Статус членов комиссий.

**Тема № 5. Выдвижение и регистрация кандидатов (списков кандидатов).****Информирование избирателей и предвыборная агитация**

Выдвижение кандидата, списка кандидатов, регистрация кандидата, списка кандидатов. Право выдвижения кандидатов. Инициаторы выдвижения. Выдвижение, представление документов для регистрации. Сбор подписей в поддержку выдвижения кандидатов, списков кандидатов. Правила сбора подписей. Подписной лист. Избирательный залог. Проверка избирательных документов, представляемых для регистрации. Регистрация кандидатов, списков кандидатов. Основания для отказа в регистрации кандидата, списка кандидатов. Гарантии прав граждан на получение и распространение информации о выборах. Способы информирования избирателей. Правила информирования избирателей. Требования к информационным материалам, размещаемым в средствах массовой информации или распространяемым иным способом. Предвыборная агитация. Агитационный период. Субъекты права предвыборной агитации и участники предвыборной агитации. Формы предвыборной агитации. Ограничения при проведении агитации.

## Тема № 6. Основы финансового обеспечения выборов

Финансирование выборов и финансирование избирательной кампании. Понятие «финансовое обеспечение выборов». Правила финансирования избирательной кампании кандидатов, избирательных объединений. Порядок создания избирательных фондов. Предельные размеры добровольных пожертвований и иных взносов в избирательный фонд. Предельные размеры расходования средств избирательных фондов. Ответственность за нарушение требований законодательства о финансировании выборов.

## Тема № 7. Организация голосования и подведения итогов выборов

Голосование и определение результатов выборов. Помещение для голосования. Документация, используемая для проведения голосования. Избирательный бюллетень. Досрочное голосование. Голосование по открепительным удостоверениям. Голосование на избирательных участках. Голосование вне помещения для голосования. Подсчет голосов. Установление итогов голосования и определение результатов выборов. Протокол об итогах голосования. Признание выборов недействительными и несостоявшимися. Повторное голосование и повторные выборы. Дополнительные выборы. Опубликование и обнародование итогов голосования и результатов выборов.

## Тема № 8. Разрешение избирательных споров

Понятие, классификация, основания возникновения споров в ходе избирательной кампании. Порядок разрешения избирательных споров. Разрешение избирательных споров в рамках полномочий избирательных комиссий. Судебный порядок рассмотрения избирательных споров. Ответственность за нарушения избирательного законодательства. Основания ответственности за нарушения избирательного законодательства. Виды ответственности за нарушения избирательного законодательства.

### ЗАДАНИЯ И ЗАДАЧИ

#### Тема 1: Основные понятия избирательного права

1. Избирательное право – это \_\_\_\_\_
2. Предмет избирательного права – это \_\_\_\_\_
3. Какие методы правового регулирования характерны для избирательного права как подотрасли права?

Метод	Характеристика метода

4. С какими отраслями права связано избирательное право? Как вы думаете, чем обусловлена данная связь?

5. Активное избирательное право – это \_\_\_\_\_
- Пассивное избирательное право – это \_\_\_\_\_

6. Используя текст Конституции РФ, выпишите основные положения о политических выборах. Результаты оформите в виде таблицы:

№ п/п	Конституционное положение	Статья Конституции РФ
1		

7. Может ли пребывание гражданина РФ вне места жительства во время проведения в округе (в котором расположено место жительства) выборов служить основанием для лишения его права на участие в выборах в органы государственной власти соответствующего субъекта РФ?

8. Может ли быть предоставлено активное избирательное право гражданину, место жительства которого расположено за пределами избирательного округа?

9. Могут ли законы субъекта РФ, уставы муниципальных образований устанавливать дополнительные условия для реализации пассивного избирательного права?

10. В каком случае избирательные права могут быть ограничены?  
 11. Как вы думаете, с чем связаны установленные законодательством избирательные цензы по пассивному избирательному праву?  
 12. Заполните таблицу:

Принцип избирательного права	Содержание	Законодательное закрепление

13. Выборы – это \_\_\_\_\_

14. Заполните таблицу:

**Виды выборов**

1. В зависимости от формируемого органа: _____
2. В зависимости от состава формируемого органа: _____
3. В зависимости от времени проведения: _____
4. В зависимости от результатов: _____

15. В случае признания выборов недействительными назначаются \_\_\_\_\_  
 В случае признания выборов несостоявшимися назначаются \_\_\_\_\_

16. Дайте определение избирательной системы и укажите ее соотношение с избирательным правом: \_\_\_\_\_

17. В случае досрочного прекращения полномочий депутата, избранному по одномандатному избирательному округу, назначаются \_\_\_\_\_ выборы.

18. Мажоритарная избирательная система – это \_\_\_\_\_  
 Пропорциональная избирательная система – это \_\_\_\_\_

19. Виды мажоритарной избирательной системы: \_\_\_\_\_

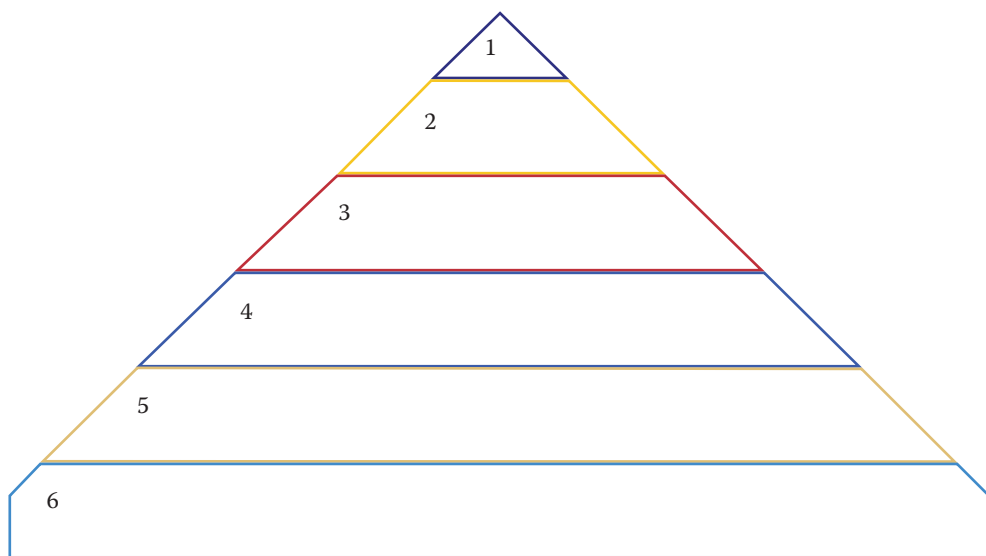
20. Заполните таблицы, оценивая достоинства и недостатки мажоритарной и пропорциональной избирательных систем:

Мажоритарная система	
достоинства	недостатки
Пропорциональная система	
достоинства	недостатки

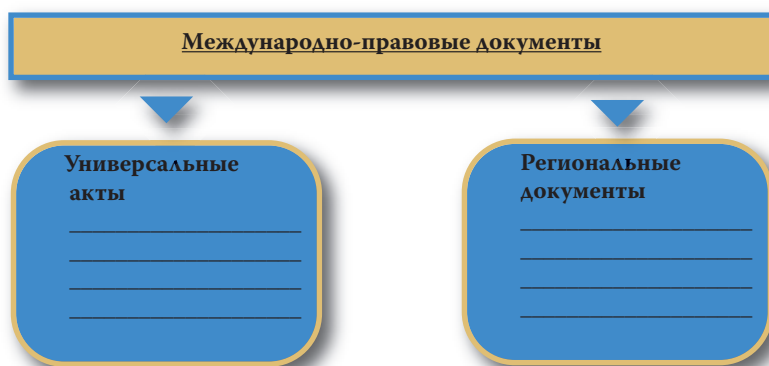
21. При каких условиях иностранные граждане имеют права голосовать на выборах? Чем объясняется возможность предоставления иностранцам активного избирательного права?

**Тема 2: Современное российское избирательное законодательство**

1. Источники избирательного права – это \_\_\_\_\_  
 2. Источниками избирательного права Российской Федерации являются:



3. Заполните схему:



4. Приведите примеры, подтверждающие, что нормы, закрепленные в международно-правовых актах – источниках избирательного права, являются составной частью правовой системы России.

5. Какое положение среди внутренних нормативных источников занимает Конституция РФ? Нужно ли более детальное регулирование избирательных отношений в Основном Законе России?

6. В чем состоят особенности Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» как источника избирательного права?

7. Каково значение международных источников в регулировании избирательных отношений? Дайте ответ, основываясь на нормах Конституции РФ и позициях Конституционного Суда РФ.

8. Каким образом акты Конституционного Суда РФ влияют на правотворческую и правоприменительную деятельность? Проанализируйте решения Конституционного Суда РФ по «избирательным делам» и сформулируйте основные его позиции по избирательным отношениям.

9. Перечислите основные законы вашего субъекта Российской Федерации – источники избирательного права.

10. В чем преимущества (недостатки) «пакетного» регулирования избирательных отношений?

11. Проанализируйте положения Конституции (Устава) вашего субъекта о выборах. Сравните их с положениями Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Заполните таблицу:

Конституция (Устав)	Федеральный закон от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»

12. В чем особенность регулирования избирательных отношений на местном уровне? Укажите нормы Устава вашего муниципального образования, регулирующие избирательные отношения:

Статья	Содержание

13. Выберите правильный вариант ответа:

- 1) Основным источником избирательного права является:
  - а) общепризнанные принципы и нормы международного права;
  - б) акты Конституционного Суда РФ;
  - в) Конституция РФ.
- 2) Порядок выборов Президента РФ определяется:
  - а) конституционно-правовыми нормами;
  - б) Федеральным законом «О выборах Президента Российской Федерации»;
  - в) предыдущим Президентом РФ;
  - г) Правительством РФ.
- 3) Действующий закон о выборах Президента РФ был принят:
  - а) 12.06.2002 г.;
  - б) 20.12.2002 г.;
  - в) 10.01.2003 г.
- 4) Указы Президента РФ:
  - а) могут устанавливать права и обязанности граждан в области избирательных правоотношений;
  - б) могут регулировать лишь процедуру проведения выборов;
  - в) источниками избирательного права не являются.
- 5) Конституции и уставы субъектов РФ:
  - а) являются источниками избирательного права;
  - б) не являются источниками избирательного права;
  - в) принимаются в соответствии с федеральным законодательством о выборах.
- 6) Акты ЦИК России, принятые в пределах ее компетенции:
  - а) не должны противоречить указам Президента РФ;
  - б) обязательны на всей территории РФ;
  - в) в систему источников избирательного права не входят.

## Тема 3: Избирательный процесс в Российской Федерации

1. Избирательный процесс – это \_\_\_\_\_
2. Основными признаками избирательного процесса являются: \_\_\_\_\_
3. Стадии избирательного процесса – это: \_\_\_\_\_
4. Основными стадиями избирательного процесса являются: \_\_\_\_\_
5. Субъекты права назначения выборов – это: \_\_\_\_\_
6. Назначение выборов в органы государственной власти и местного самоуправления осуществляется:

Избираемый орган	Кто назначает выборы

7. Законодательно стадия назначения выборов достаточно подробно регламентирована, что является в определенном смысле гарантией избирательных прав граждан. Укажите основные элементы, гарантирующие назначение выборов в соответствии с действующим законодательством.

8. Президент РФ распустил Государственную Думу, не назначив срока новых выборов. Кто может в этом случае назначить выборы?

9. На основании Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» *заполните пропуски:*

1) срок, на который избираются федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, депутаты указанных органов, а также срок полномочий указанных органов и депутатов устанавливается соответственно Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований, но устанавливаемый срок не может составлять более \_\_\_\_\_ лет;

2) решение о назначении выборов должно быть принято не позднее чем за \_\_\_\_\_ дней до дня истечения срока, на который были избраны соответствующий орган или депутаты;

3) в случае досрочного прекращения полномочий указанных органов или досрочного прекращения полномочий депутатов, влекущего за собой неправомочность органа, выборы должны быть назначены не позднее чем через \_\_\_\_\_ дней со дня такого прекращения полномочий.

10. Приведите примеры случаев, когда функции территориальной и окружной избирательных комиссий могут совпадать.

11. В ходе проведения муниципальных выборов глава администрации муниципального образования (мэр) города издал распоряжение, обязывающее две участковые избирательные комиссии составить списки избирателей, для чего надо собрать данные об избирателях. Два депутата местного представительного органа оспорили распоряжение мэра, заявив, что учет избирателей должна вести администрация города, которая составляет списки и представляет данные в избирательную комиссию, а последняя не составляет списки, а только проверяет их. Кто прав? Как следует решить спор?

12. Гр-н Иванов обратился в участковую избирательную комиссию с жалобой на то, что он не включен в список избирателей. Председатель комиссии ответил ему, что ситуация в отношении гр-на Иванова является сложной и посоветовал ему обратиться в суд, но только после рассмотрения дела в вышестоящей избирательной комиссии (территориальной). Верен ли совет председателя?

13. Дополните форму списка избирателей:

Избирательный участок № _____						
Страница № _____ Книга № _____						
№ п/п	Фамилия, имя, отчество	Адрес места жительства			Подпись избирателя о получении избирательного бюллетеня по избирательному округу	Подпись о выдаче избирательных бюллетеней

14. Напишите заявление на имя председателя участковой избирательной комиссии о включении вас в список избирателей. В каком порядке и в течение какого времени на него должны ответить?

15. В чем заключается работа по уточнению списка избирателей и кто в ней участвует?

16. Избирательный округ – это \_\_\_\_\_

17. Укажите виды избирательных округов: \_\_\_\_\_

18. *Заполните пропуски:*

При проведении выборов избирательные округа должны образовываться с соблюдением следующих требований:

а) примерное \_\_\_\_\_ избирательных округов по числу избирателей с допустимым отклонением от средней нормы представительства избирателей не более \_\_\_\_\_, а в труднодоступных и отдаленных местностях – не более \_\_\_\_\_;

б) при образовании избирательного округа на территории компактного проживания \_\_\_\_\_ допустимое отклонение от средней нормы представительства в соответствии с законами субъектов РФ может превышать указанные пределы, но должно быть не более \_\_\_\_\_;

в) избирательный округ составляет \_\_\_\_\_; не допускается создание избирательного округа из не граничащих между собой территорий, за исключением случаев, установленных федеральными законами, законами субъектов РФ.

19. Избирательные участки – это \_\_\_\_\_

#### **Тема 4: Избирательные комиссии**

1. Избирательная комиссия – это \_\_\_\_\_

2. Перечислите виды избирательных комиссий в Российской Федерации.

3. *Заполните пропуски:*

Избирательные комиссии формируются на основе предложений \_\_\_\_\_, выдвинувших списки кандидатов, допущенных к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе РФ. В избирательной комиссии может быть назначено не более \_\_\_\_\_ представителей от каждой политической партии, избирательного объединения. Государственные и муниципальные служащие не могут составлять более \_\_\_\_\_ от общего числа членов избирательной комиссии.

4. Какие субъекты имеют право выдвинуть кандидатуры в состав избирательных комиссий (за исключением ЦИК России)?

5. Заполните таблицу:

### Принципы деятельности избирательных комиссий

Принцип деятельности	Содержание	Правовая основа
Независимость		
Гласность		
Сменяемость состава		
Иерархичность		
Коллегиальность		

6. Заполните таблицу:

### Формирование избирательных комиссий в Российской Федерации

Вид избирательной комиссии	Срок полномочий	Число членов	Субъекты предложений кандидатур
1	2	3	4
Центральная избирательная комиссия РФ			
Избирательные комиссии субъектов РФ			
Избирательные комиссии муниципальных образований			

7. Назовите порядок формирования Центральной избирательной комиссии.

8. Перечислите основания для прекращения полномочий избирательных комиссий. Каковы последствия расформирования комиссий?

9. Сравните статус членов избирательных комиссий с правом решающего голоса, с правом совещательного голоса и наблюдателей. Ответ оформите в виде таблицы:

Член избирательной комиссии с правом решающего голоса	Член избирательной комиссии с правом совещательного голоса

10. Член избирательной комиссии с правом совещательного голоса не согласился с решением комиссии и в письменной форме выразил свое особое мнение. Председатель комиссии возвратил ему этот документ, заявив, что поскольку речь идет о члене комиссии с совещательным голосом (а не о члене комиссии с решающим голосом), никакого дальнейшего движения это дело не получит. Какие положения и действия неверны?

11. Вправе ли кандидат, зарегистрированный на должность Президента РФ или зарегистрированный кандидат в депутаты Государственной Думы РФ назначить по одному члену избирательной комиссии с правом совещательного голоса в Центральную избирательную комиссию РФ, каждую избирательную комиссию субъекта РФ, каждую территориальную, участковую избирательную комиссию?

12. В связи с переездом в другой субъект РФ секретаря участковой избирательной комиссии на заседании комиссии встал вопрос об избрании нового секретаря. Председатель участковой избирательной комиссии высказался за избрание члена комиссии М., после чего состоялось голосование. Голоса, поданные в поддержку предложенной кандидатуры и против нее, раз-



делились поровну. Вследствие этого было вынесено решение об отклонении кандидатуры. Каковы должны были быть действия председателя участковой избирательной комиссии?

13. В связи с тем, что кандидат в депутаты Государственной Думы Е. и член участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса С. заключили брак по религиозному обычаю, прокурор района направил в соответствующий орган местного самоуправления представление, в котором поставил вопрос о возможности дальнейшего выполнения С. своих обязанностей. Прокурор указал, что супруга кандидата в депутаты не может являться членом избирательной комиссии. Орган местного самоуправления освободил С. от обязанностей члена участковой избирательной комиссии. Правомерно ли принятое решение?

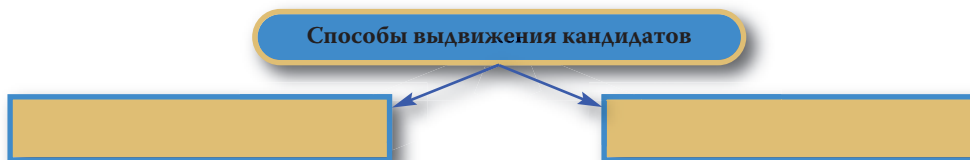
14. Районный народный суд г. Н. при рассмотрении жалобы Б. установил, что секретарь одной из участковых избирательных комиссий является помощником депутата Государственной Думы, балотирующегося на выборах в Государственную Думу нового созыва. Какое решение должен принять суд?

15. На основании Федерального закона Российской Федерации «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» поставьте нужные слова – *вправе* или не *вправе*. Наблюдатель:

- 1) \_\_\_\_\_ выдавать избирателям, участникам референдума бюллетени;
- 2) \_\_\_\_\_ заполнять за избирателя, участника референдума, в том числе по его просьбе, бюллетени;
- 3) \_\_\_\_\_ знакомиться со списками избирателей, участников референдума;
- 4) \_\_\_\_\_ знакомиться с протоколами соответствующей комиссии, нижестоящих комиссий об итогах голосования, о результатах выборов, референдума и приложенными к ним документами, получать от соответствующей комиссии заверенные копии указанных протоколов и документов либо изготавливать копии указанных протоколов и документов;
- 5) \_\_\_\_\_ знакомиться с любым заполненным или незаполненным бюллетенем при подсчете голосов избирателей, участников референдума;
- 6) \_\_\_\_\_ наблюдать за подсчетом числа граждан, внесенных в списки избирателей, участников референдума, бюллетеней, выданных избирателям, участникам референдума, погашенных бюллетеней;
- 7) \_\_\_\_\_ наблюдать за составлением комиссией протокола об итогах голосования;
- 8) \_\_\_\_\_ наблюдать за подсчетом голосов избирателей, участников референдума на избирательном участке, участке референдума на расстоянии и в условиях, обеспечивающих им обзорность содержащихся в бюллетенях отметок избирателей, участников референдума;
- 9) \_\_\_\_\_ находиться в помещении для голосования соответствующего избирательного участка, участка референдума в день голосования;
- 10) \_\_\_\_\_ носить нагрудный знак с обозначением своего статуса и указанием своей фамилии, имени и отчества, а также фамилии, имени и отчества зарегистрированного кандидата или наименования избирательного объединения, общественной организации, направивших наблюдателя в комиссию;
- 11) \_\_\_\_\_ обжаловать действия (бездействие) комиссии в вышестоящую комиссию, избирательную комиссию субъекта Российской Федерации, Центральную избирательную комиссию Российской Федерации или в суд;
- 12) \_\_\_\_\_ присутствовать при голосовании избирателей, участников референдума вне помещения для голосования;
- 13) \_\_\_\_\_ присутствовать при повторном подсчете голосов избирателей, участников референдума в соответствующих комиссиях;
- 14) \_\_\_\_\_ расписаться за избирателя, участника референдума, в том числе по его просьбе, в получении бюллетеней;
- 15) \_\_\_\_\_ совершать действия, препятствующие работе комиссии;
- 16) \_\_\_\_\_ участвовать в принятии решений соответствующей комиссией;
- 17) \_\_\_\_\_ обращаться к председателю участковой комиссии, а в случае его отсутствия к лицу, его замещающему, с предложениями и замечаниями по вопросам организации голосования.

## Тема 5: Выдвижение и регистрация кандидатов (списков кандидатов). Информирование избирателей и предвыборная агитация

1. Выдвижение кандидатов (списков кандидатов) – это \_\_\_\_\_
2. Заполните схему:



3. Постановлением Центральной избирательной комиссии Республики N Л., выдвинувшегося в порядке самовыдвижения кандидатом в депутаты Законодательного представительного органа Республики N, отказано в регистрации по мотивам того, что Л. государственными языками Республики N свободно не владеет, фактически проживает и работает в Москве. Какие ограничения пассивного избирательного права установлены федеральным законодательством? Какие ограничения могут устанавливать законы субъектов РФ? Оцените действия избирательной комиссии Республики N.

4. Гражданин Иванов выдвинул свою кандидатуру на выборах в Законодательное Собрание края и собрал необходимое количество подписей избирателей округа (более 1%) в свою поддержку. Но его соперники заявляют, что он не может быть зарегистрирован в качестве кандидата, поскольку он не выдвинут и не поддержан каким-либо избирательным объединением (партией). Верно ли данное утверждение?

5. Гражданин Краснов обратился в суд с заявлением, в котором просит признать недействующей статью 12 Закона N-ской области «О выборах в органы местного самоуправления в N-ской области» в части, предусматривающей возможность избрания представительного органа местного самоуправления полностью по пропорциональной системе, ссылаясь на то, что оспариваемые им нормы нормативного правового акта нарушают его пассивное избирательное право, в результате чего он, не будучи членом какой-либо политической партии, лишен возможности быть выдвинутым в составе списка кандидатов по единому избирательному округу. Указанное, по его мнению, противоречит законодательству РФ, согласно которому участие гражданина РФ в выборах является свободным и добровольным; и что гражданин имеет право быть избранным независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств.

Судом было установлено, что статьей 12 Закона N-ской области «О выборах в органы местного самоуправления в N-ской области» установлена смешанная избирательная система на выборах в органы местного самоуправления. Муниципальным образованиям предоставлено право устанавливать в своих уставах другие избирательные системы.

Дайте правовую оценку указанной ситуации. Может ли субъект РФ устанавливать порядок назначения, подготовки, проведения и подведения итогов муниципальных выборов, в частности устанавливать для местного самоуправления избирательную систему.

6. Может ли политическая партия одного и того же кандидата выдвинуть одновременно по одномандатному избирательному округу и в составе списка кандидатов?

7. Назовите правовые условия приобретения общественным объединением статуса избирательного объединения.

8. Какие документы для регистрации должен представить кандидат (избирательное объединение)?

9. Какие последствия установлены законом за сокрытие кандидатом сведений о неснятой и непогашенной судимости?

10. Какие реквизиты подписного листа являются обязательными? Что понимается под терминами «недействительная подпись» и «недостоверная подпись»?

11. Список кандидатов партии «Правое дело» собрал в свою поддержку 350 тыс. подписей избирателей (требуется более 200 тыс.). Ни в одном из субъектов РФ число собранных подписей не превышает 16 тыс. При проверке подлинности подписей 26% из них оказались недействительными, но число оставшихся – более 200 тыс. Зарегистрируют ли список партии? Почему?

12. Избирательный залог – это \_\_\_\_\_

13. В краевой суд обратился Л. с жалобой на действия окружной избирательной комиссии, отказавшей в принятии подписных листов с подписями избирателей, предусмотренных для регистрации кандидата в депутаты. Основанием к отказу в принятии подписных листов явилось то обстоятельство, что Л. представил их в комиссию 8 октября 2007 г. в 23 часа 57 минут, а избирательная комиссия в это время уже не работала. По мнению Л., избирательная комиссия должна была осуществлять прием подписных листов до 24 часов. Правомерно ли избирательная комиссия отказала в регистрации? Существует ли разница между представлением и принятием документов? Как должен поступить суд?

14. В чем особенность выдвижения кандидатов, списков кандидатов избирательными объединениями, имеющими фракции в Государственной Думе ФС РФ, на выборах в законодательные (представительные органы) субъектов РФ, органы местного самоуправления?

15. Что может служить основанием отказа в регистрации кандидата (списка кандидатов)?

16. В чем отличие аннулирования регистрации от отмены регистрации кандидата?

17. С какого момента лицо получает правовой статус кандидата?

18. Предвыборная агитация – это \_\_\_\_\_

19. В каких формах может проводиться предвыборная агитация?

20. Кто не может осуществлять агитационную деятельность?

21. Агитационный период – это \_\_\_\_\_

22. Могут ли проводиться митинги, демонстрации, шествия в период проведения избирательных кампаний?

23. Какие требования предъявляются к предвыборным агитационным материалам?

24. Какие действия считаются злоупотреблением права на проведение предвыборной агитации?

### **Тема 6: Основы финансового обеспечения выборов**

1. Финансовое обеспечение выборов – это \_\_\_\_\_

2. Избирательный фонд – это \_\_\_\_\_

3. Не имеют права перечислять денежные средства в избирательные фонды кандидатов: \_\_\_\_\_

4. Какие пожертвования считаются анонимными?

5. Специальный избирательный счет – это \_\_\_\_\_

6. Письменно составьте заявление в избирательную комиссию об открытии специального избирательного счета.

7. Кто вправе производить операции со средствами специального избирательного счета?

8. За счет каких источников могут формироваться избирательные фонды избирательных объединений?

9. Какую максимальную сумму денежных средств могут потратить на финансирование собственных избирательных кампаний лица, зарегистрированные кандидатами на должность Президента РФ, а также избирательные объединения на выборах депутатов Государственной Думы ФС РФ, кандидаты, зарегистрированные кандидаты в депутаты законодательных (пред-

ставительных) органов субъектов РФ и на выборные должности органов местного самоуправления? Проанализируйте соответствующие законы и заполните таблицу:

	Выборы Президента РФ	Выборы депутатов Государственной Думы РФ	Выборы депутатов законодательных (представительных) органов субъектов РФ	Выборы в органы местного самоуправления
<i>Предельный размер расходования средств избирательного фонда</i>				

10. В соответствии с законом зарегистрированный кандидат Н. создал свой избирательный фонд. В этот фонд предлагают пожертвования:

- ▶ местная церковь;
- ▶ муниципальное предприятие «Заря»;
- ▶ индивидуальный частный предприниматель С.;
- ▶ смешанное российско-французское частное предприятие с 80% российского капитала;
- ▶ российско-германское предприятие с 80% германского капитала.

Какие пожертвования Н. не вправе принять?

11. В письме представителя ЗАО «Чай», адресованном в окружную избирательную комиссию, был задан вопрос: возможно ли проводить рекламу деятельности предприятия, учредитель которого является кандидатом в депутаты, финансируя эту рекламу не из средств избирательного фонда кандидата, а из иных источников. В письме подчеркивалось, что рекламная кампания для ЗАО очень важна, что рекламироваться будет не само предприятие, а только его продукция. Какой ответ должна дать окружная избирательная комиссия?

12. Укажите основные направления расходования средств избирательного фонда кандидата (политической партии).

13. Партия «А» по результатам выборов в Государственную Думу получила 2% голосов. Она бесплатно пользовалась каналом ТВ для своей агитации. Должна ли она возместить эти расходы телевидению?

14. Какая сумма избирательного залога установлена для избирательного объединения на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации?

15. Гражданин Семенов выдвинул себя кандидатом на должность Президента РФ, получил поддержку более 500 избирателей и стал собирать 2 миллиона подписей избирателей, но затем решил вместо сбора подписей уплатить избирательный залог. Ему отказали. Правомерен ли отказ?

16. За счет каких средств производятся расходы на подготовку и проведение выборов, а также обеспечивается деятельность избирательных комиссий в течение срока их полномочий?

17. При подготовке избирательного участка к выборам участковая избирательная комиссия столкнулась с серьезными финансовыми затруднениями. Председатель участковой избирательной комиссии обратился к нескольким коммерческим фирмам, находящимся на территории избирательного участка, с просьбой об оказании материальной помощи. Оцените правомерность действий председателя.

18. Может ли человек заниматься в ходе избирательной кампании благотворительной деятельностью, если он планирует в период той же кампании баллотироваться в качестве кандидата в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания РФ?

## **Тема 7: Организация голосования и подведения итогов выборов**

1. Укажите требования, которым должно соответствовать помещение для голосования: \_\_\_\_\_

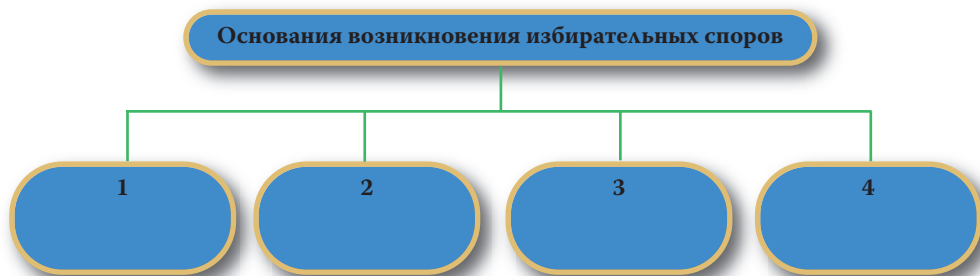
2. Избирательный бюллетень – это \_\_\_\_\_
3. Какие сведения должны содержаться в избирательном бюллетене?
4. Кто осуществляет изготовление избирательных бюллетеней? Возможно ли изготовление бюллетеней на избирательном участке?
5. Какая информация о кандидатах должна быть опубликована на информационном стенде избирательной комиссии?
6. Кто может помочь избирателю, не имеющему возможности самостоятельно распечататься в получении бюллетеня или заполнить бюллетень?
7. Избиратель Иванов И.И. совершил, как он посчитал, ошибку и обратился к члену комиссии, выдавшему бюллетень, с просьбой выдать ему новый бюллетень. Удовлетворяют ли его просьбу?
8. В каких случаях возможно досрочное голосование избирателей?
9. В окружную избирательную комиссию за 40 дней до дня голосования письменно обратился начальник полярной станции «Север» с просьбой разрешить на полярной станции досрочно, за 15 дней до дня голосования, провести голосование по выборам депутатов Государственной Думы и обеспечить полярную станцию двумя переносными ящиками для голосования, избирательными бюллетенями. Возможно ли проведение на полярной станции досрочного голосования за 15 дней до дня голосования?
10. Каков порядок проведения голосования вне помещения для голосования?
11. Открепительное удостоверение – это \_\_\_\_\_
12. Возможно ли голосование по почте?
13. Что собой представляет контроль хода голосования? Кто его осуществляет и с какой целью?
14. Кто организует голосование избирателей за рубежом?
15. Заполните таблицу:

Характеристика	Недействительные выборы	Несостоявшиеся выборы
Основания признания		
Орган, принимающий решение		
Последствия признания		

16. На второй тур по выборам Президента РФ вынесены две кандидатуры. Первый кандидат получил 34 % голосов, второй – 36%. Остальные бюллетени признаны недействительными или голоса поданы против всех кандидатов. Кто избран?
17. В каком случае избирательная комиссия признает бюллетени недействительными?

**Тема 8: Разрешение избирательных споров**

1. Избирательные споры – это \_\_\_\_\_
2. Заполните схему:



3. Виды избирательных споров:

По уровню проводимых выборов:

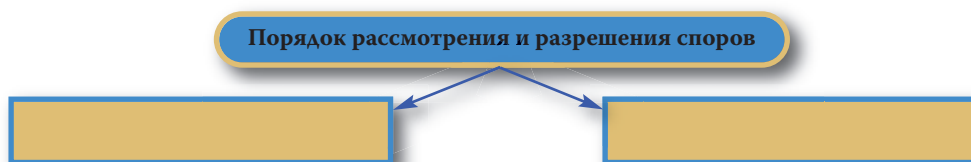
По субъектам можно выделить избирательные споры с участием:

По предмету избирательные споры можно разделить на:

По органам и инстанциям рассмотрения избирательных споров выделяют:

По характеру нарушений избирательных прав:

4. Заполните схему:



5. Что собой представляет внесудебный порядок рассмотрения споров?

6. Является ли предварительное обращение в вышестоящую комиссию обязательным условием для обращения в суд?

7. Укажите сроки подачи и рассмотрения жалоб и заявлений.

8. Может ли суд отказать в приеме жалобы на нарушение избирательных прав? Если – да, то в каких случаях?

9. Укажите административные правонарушения, посягающие на избирательные права граждан:

10. Какие нарушения избирательного законодательства подлежат уголовной ответственности?

11. Центральная избирательная комиссия отказала в регистрации некоторым кандидатам на должность Президента РФ. Одни из них обратились с жалобой в суд первой инстанции, другие – в Верховный Суд РФ, третьи – в Конституционный Суд РФ. Кто может обязать ЦИК России зарегистрировать кандидата?

12. Суд города Н. рассмотрел жалобу гражданина С. на решение участковой избирательной комиссии, отказавшейся в день выборов депутатов Государственной Думы РФ выдать ему избирательные бюллетени на том основании, что он не имеет регистрации по указанному в списке избирателей адресу. Гражданин С. заявил, что ранее проживал по этому адресу, однако ко дню выборов переехал на новую квартиру, выписавшись из прежней. Какое решение должен принять суд?

13. Составьте протокол об административном правонарушении на избирательном участке по факту подкупа избирателей.





**Председатель Центральной избирательной комиссии Российской Федерации В.Е. Чуров вручает дипломы коллективу авторов – победителям Конкурса Е.С. Калиничевой и А.О. Пискуновой**

поощрительная премия  
**Социальное настроение  
как фактор влияния  
на электоральное поведение**

**БЕЛЯКОВА Светлана Игоревна,**  
студентка 5-го курса  
социологического факультета  
Череповецкого государственного университета

Научный руководитель:

**МЕХОВА Альбина Анатольевна,**  
кандидат философских наук,  
доцент, заведующая кафедрой  
Череповецкого государственного университета



Год назад выборы в России отметили свое совершеннолетие. В 1989 году впервые в истории нашей страны состоялись альтернативные выборы. С этого времени выборы становятся частью социальной жизни, одним из ключевых политических институтов и важнейшим атрибутом демократии. В центре внимания ученых оказывается электоральное поведение как одна из важнейших составляющих демократических выборов.

В западной демократии накоплен большой опыт научного анализа электорального поведения как особого социального феномена. Отечественной наукой была предпринята попытка опереться на модели, выработанные в западной науке, но это не принесло положительного результата. Очевидно, что западные модели не учитывают национальную и историческую специфику, не всегда адекватны российским социально-политическим реалиям. Особую актуальность приобретает выработка собственного подхода к изучению особенностей электорального поведения российских граждан.

Различные западные модели строятся по принципу выделения главного фактора, влияющего на электоральное поведение, и, так или иначе, исходят из рациональности выбора. Аналитики отмечают, что в практике российских выборов конца XX – начала XXI века рациональность играла далеко не первую роль. В своей работе, и в этом заключается ее новизна, мы исходим из того, что поведение российского электората во многом определяется специфичностью сложившейся ситуации в стране, отношением к этой ситуации самих граждан, которое аккумулируется в таком феномене, как социальное настроение. Социальное настроение выступает фактором электорального поведения. И социальное настроение, и электоральное поведение – это сложные феномены, вот почему особый интерес и актуальность представляет изучение их взаимовлияния.

**Объектом исследования** является электоральное поведение.

**Предмет** – влияние социального настроения на электоральное поведение.

**Цель** – изучить, каким образом социальное настроение влияет на электоральное поведение.

Методологической базой исследования являются теории, лежащие в сфере политической социологии. В анализе социального настроения мы базировались на социологической интерпретации социального настроения, представленной в подходе Ж.Т. Тошченко и С.В. Харченко.

При практическом изучении социального настроения мы основывались на модели Всероссийского центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ) – методике расчета индекса социальных настроений, который представляет собой обобщенный показатель динамики массовых настроений общества.

Эмпирическую базу составили данные Центральной избирательной комиссии, данные мониторинга социальных и политических настроений Вологодской области, Центра региональных исследований Корпоративного университета «Северсталь», в которых автор прини-



мал непосредственное участие, данные социологических опросов ВЦИОМа, а также материалы самостоятельно проведенного исследования методом глубинных интервью перед выборами в Государственную Думу в декабре 2007 года и перед выборами Президента РФ в марте 2008 года. Кроме того, был рассчитан индекс социальных настроений населения Вологодской области и г. Череповец, а также проведен анализ его динамики за последние 5 лет. В рамках исследования проведен факторный и корреляционный анализ в программе SPSS.

## Глава I. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ИЗУЧЕНИЮ ЭЛЕКТОРАЛЬНОГО ПОВЕДЕНИЯ И СОЦИАЛЬНОГО НАСТРОЕНИЯ

### § 1. Электоральное поведение как объект социологического анализа.

#### Модели и факторы электорального поведения

Выборы – постоянно функционирующий политический институт, который является одним из средств структурирования большинства политических институтов, легитимации власти, общественной коррекции качества политической элиты, контроля над реализацией предвыборных обещаний кандидатов, выполнением политических решений. Для исследования выборов применяется категория «электоральный процесс». Электоральные процессы протекают на трех уровнях политической системы – федеративном, региональном, местном. Электоральный процесс определенного уровня складывается из череды электоральных циклов и последовательной совокупности избирательных кампаний различного уровня и типа.

Совокупность избирателей, голосующих на выборах, носит название «электорат». Слово «электор» (elector) с латинского переводится как избиратель, выборщик, таким образом, электорат – это избиратели. Наиболее широкое толкование данного термина дает российское законодательство: электорат – это совокупность граждан, достигших 18 лет и обладающих избирательным правом.

Социолог С.Михайловски предложил следующую трактовку электората: «Электорат – это все совершеннолетние граждане, у которых есть общие условия и возможность добровольно и ответственно, с равными правами участвовать в выборном процессе и оказывать воздействие на его ход и конечный результат»<sup>1</sup>.

Главной характеристикой «электората» является электоральное поведение. Категория «электоральное поведение» также имеет несколько значений. Мы не можем выделить однозначного, общепринятого понятия «электорального поведения». Наиболее распространенным определением «электорального поведения» является следующее – это поведение граждан в период проведения избирательных кампаний, референдумов и других политических акций, связанных с делегированием властных полномочий. В западной литературе понятием «электоральное поведение» определяется преимущественно степень активности участия граждан в голосовании и других связанных с ним политических действиях.

Выделяют следующие типы электорального поведения: электоральное действие (электоральная активность) и электоральное бездействие (электоральная пассивность).

При анализе электорального поведения особое значение имеет понятие «электоральные предпочтения»<sup>2</sup> – совокупность социально-политических ценностей, установок, убеждений и ориентаций индивидов, которые включают в себя знания о кандидатах, партиях, их программах, а также индивидуальные ценности, эмоции и ориентации, присущие каждому человеку.

В зарубежной науке к настоящему времени накоплен большой опыт анализа электорального поведения. Традиционно принято выделять три основных модели (подхода), объясняющих природу электорального выбора влиянием определенных причин: социологическую, социально-психологическую и рациональную. Каждая модель делает акцент на каком-либо факторе электорального выбора, считая его основным. Под факторами электорального поведения

<sup>1</sup> Цит. по: Муканова Н.А. Электоральное поведение в период выборов и референдумов: Общее и особенное на общенациональном и региональном уровнях //www.kisi.kz/img/docs/1150.pdf

<sup>2</sup> Ляхова Г.Н. Особенности электорального поведения жителей провинциального города: Дис. ... канд. социол. наук: 22.00.04. М., 2005. 137 с.

в данном случае мы будем понимать те причины, которые обуславливают определенный уровень участия граждан в голосовании, а также обуславливают определенный выбор.

Надо заметить, что в отечественной политической науке изучение электоральных процессов началось по сути лишь в 90-е годы и до сих пор несколько отстает от западной науки.

Первые научные исследования электорального выбора начали проводиться в 40–50-е годы XX века в Колумбийском университете под руководством П. Лазерсфельда, основателя одной из классических моделей электорального поведения – социологической модели, иначе «теории социальных расколов»<sup>1</sup>. Согласно этой модели основным фактором, детерминирующим выбор, считаются не сознательные политические взгляды, а групповая идентификация с определенным классом, религией, регионом и городскими или сельскими поселениями. В соответствии с этой теорией акт голосования есть не столько свободное волеизъявление, сколько проявление его солидарности с группой.

С усложнением общественно-политической жизни стала меняться теснота связи между социальными характеристиками и электоральным поведением населения. На электоральное поведение стали оказывать влияние и другие факторы, относящиеся к политическим установкам.

Социально-психологическая модель электорального поведения Э.Кэмпбелла стала главным оппонентом социологической модели. Иначе модель называют «партийность и психологическая приверженность партиям». В качестве главного фактора в рамках данного подхода рассматривается партийная идентификация или социально-психологический фактор. Электоральный выбор формируется под влиянием установок избирателей к трем аспектам политического процесса: кандидатам, политическим курсам и связям между партиями и социальными группами.

Одной из самых распространенных «эмпирических теорий» в современной западной политической науке является теория рационального выбора, иначе – «модель ожидаемой выгоды». Представители данной теории при анализе политического поведения людей исходят из двух основных постулатов: 1) индивид эгоистичен; 2) индивид рационален<sup>2</sup>. Фундаментальное положение данной модели выдвинул Э. Даунс в работе «Экономическая теория демократии». Данная модель основывается на том, что избиратели хотят отдать голос так, чтобы максимизировать ожидаемую выгоду от результатов выборов<sup>3</sup>.

Кроме трех классических моделей, выделяется еще одна – коммуникационная, возникновение которой связано с появлением новых средств массовой информации, таких как радио – в 20-е годы и телевидение – в 50-е годы.

Мнения о том, применимы ли данные модели в российской действительности, различаются. Одни исследователи считают, что ни одна модель из западных теорий не пригодна для объяснения электорального поведения в России, и настаивают на непредсказуемости российского электората. Так, В.Н. Иванов говорит о том, что относительная непродолжительность качественно нового состояния института выборов не позволяет говорить о сложившихся традициях голосования, существует серьезная региональная специфика<sup>4</sup>. Другие ученые, в частности Г.В. Голосов, утверждают, что все три теории электорального поведения «работают» в российских условиях: наиболее эффективным оказывается социально-психологический подход, далее – теория экономического голосования и, наконец, социологический подход<sup>5</sup>. Мы скорее согласимся с первой точкой зрения, так как, на наш взгляд, в данных теориях недостаточное внимание уделяется факторам внешней среды или социальному фонду,

<sup>1</sup> Мелешкина Е.Ю. Политический процесс: Учеб. пособие // www.politnauka.org

<sup>2</sup> Охременко И.В. Электоральное поведение: Социологическая ретроспектива конца 90-х годов XX века: Учебное пособие: В 2-х ч. Ч 2. Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2002.

<sup>3</sup> Гарфенова О.В. Электоральное поведение в условиях трансформационного общества: Дис. ... канд. полит. наук : 23.00.02. М., 2006. 151 с.

<sup>4</sup> Иванов В.Н., Семигин Г.Ю. Политическая социология. М.: Мысль, 2000. 147 с.

<sup>5</sup> Голосов Г.В. Поведение избирателей в России: Теоретические перспективы и результаты региональных выборов // Полис. 1997. №5.

что было особенно важно для российской действительности 90-х годов и важно до сих пор. Кроме того, данные модели выделяют в качестве детерминирующего фактора электорального поведения один фактор. На наш взгляд, в рамках российской действительности мы не можем говорить об однофакторной модели электорального поведения, так как данный феномен определяется целой совокупностью факторов.

Используем схему многофакторной модели поведения избирателей, представленной в статье Д.В. Афанасьева и А.А. Меховой<sup>1</sup>. На рис. 1 приведен элемент этой схемы:



Факторы электорального поведения разделяются на объективные и субъективные. К объективным факторам относятся политические, экономические и социальные условия, также мы можем отнести к ним и социально-демографические характеристики. К субъективным факторам относятся субъективные представления избирателей (идеологические установки избирателей, их социальная самоидентификация, интерес к политике и т.д.).

Особую значимость для исследования электорального поведения имеет социальный фон, который находит отражение в социальном настроении населения. Поэтому социальному настроению как фактору влияния на электоральное поведение мы выделяем особенное место, так как оно оказывает воздействие на все группы факторов или является частью их.

## § 2. Социальное настроение: сущность понятия, структура и типология

Понятие «настроение» долгое время было предметом исследования психологической науки, которую интересовали в первую очередь проблемы развития и функционирования индивида. Социологическая интерпретация социального настроения была впервые представлена в монографии Ж.Т. Тощенко и С.В. Харченко «Социальное настроение»<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Афанасьев Д.В., Мехова А.А. Теории электорального поведения и факторы, влияющие на избирателей // Политическая жизнь региона: Электоральное поведение россиян. Обеспечение избирательных прав органами конституционной юстиции. Вып. 5. 2004. С. 17–39.

<sup>2</sup> Тощенко Ж.Т., Харченко С.В. Социальное настроение. М.: Academia, 1996.

Изучением социального настроения занимались В.М.Бехтерев, А.В. Петровский, М.Г. Ярошевский, Б.Ф. Поршнев, Д.В. Чумак, Б.Д. Парыгин, Б.Ф. Поршнев, Ж.Т. Тощенко и С.В. Харченко, М.К. Горшков.

При социологическом анализе социального настроения мы можем выделить такие проблемы в использовании его для целей социологического анализа, как: отсутствие серьезной теоретической и методологической базы и достаточно иррациональный характер социального настроения. Поэтому в научной литературе нет однозначного, общепринятого понятия социального настроения. Социальное настроение по-разному интерпретируется различными дисциплинами: социальной психологией – как массовое психическое явление, социологией – как феномен общественного сознания.

К определению понятия «социальное настроение» мы можем выделить два подхода: узкий и широкий. В рамках узкого подхода социальное настроение рассматривается как психологическое состояние социального субъекта. Данное определение социального настроения свойственно психологической науке и социальной психологии.

Широкий подход представляют Ж.Т. Тощенко и С.В. Харченко, которые считают, что социальное настроение есть «...целостная форма жизнеощущения, доминантная форма реально функционирующего общественного сознания и поведения, отражающая уровень, продолжительность и степень эмоционально-рационального восприятия индивидом, социальной группой, различными организациями и институтами социальных установок, социальных целей и интересов, формирующихся под воздействием реальных экономических, политических и духовных процессов и в потенции реализуемых (или нереализуемых) в процессе практической деятельности»<sup>1</sup>. Феномен социального настроения анализируется как целостная форма восприятия людьми их жизни в личном и общественном плане.

Сущность социального настроения обусловлена тем, что психофизиологическое, эмоциональное состояние людей, их поведение зависят от разрешаемости социальных проблем, противоречий, удовлетворения социальных интересов, которые преломляются через психику, сознание и определяют действия людей. Оно способно аккумулировать в себе влияние и воздействие различных субъективных и объективных факторов, результаты взаимодействия внешнего и внутреннего мира человека. Социальное настроение детерминирует целеполагающую деятельность субъекта, участвует в регулировании поступков отдельных людей, социальных групп, институтов, а также демонстрирует их умонастроения, мироощущения, ценностные ориентации, установок. Важным элементом социального настроения является установка, под которой понимается готовность субъекта к действию. Установка может быть заложена в том или ином чувстве, возникающем под воздействием социальных объектов.

Ж.Т. Тощенко и С.В. Харченко выделяют черты социального настроения<sup>2</sup>:

1. Социальное настроение носит результирующий характер, оно вбирает в себя как влияние объективных условий, так и субъективных факторов, образующих некий сплав эмоций, чувств, умонастроений, ценностных ориентаций и установок, который не является их механической суммой, неким условным объединением;

2. Социальное настроение более наглядно «отражает» предшествующий опыт, «переваривает» его, сопоставляя прошлое и уже происходящее в общественной и личной жизни, делая выводы и уроки на будущее;

3. Социальное настроение – это «неотложное», актуализированное, реальное сознание, которое управляет жизнью человека в данный момент времени;

4. Социальное настроение – это тот элемент реально функционирующего сознания, который означает практическую готовность к действию и является непосредственным предшественником и даже компонентом поведения;

5. Социальное настроение – это еще и фон, который «окрашивает» жизнь людей.

Настроение часто выступает как свойство или результат индивидуальных особенностей человека. Более того, каждому человеку присуще или какое-то одно относительно устойчивое

<sup>1</sup> Тощенко Ж.Т., Харченко С.В. Указ. соч. С. 21.

<sup>2</sup> Там же.

настроение, или целая гамма определенных настроений.

По этому признаку Ж.Т. Тощенко и Б.Д. Парыгин выделяют: оптимистов и пессимистов; людей во всем сомневающих и, наоборот, излишне доверчивых; энергично ориентированных, остро воспринимающих и бурно реагирующих или вялых, апатичных, настроенных созерцательно.

Итак, социальное настроение – это сложный, многогранный феномен, который является компонентом общественного сознания, а так же одним из факторов, формирующих общественное мнение.

## **Глава II. СОЦИАЛЬНОЕ НАСТРОЕНИЕ КАК ФАКТОР ВЛИЯНИЯ НА ЭЛЕКТОРАЛЬНОЕ ПОВЕДЕНИЕ**

### **§ 1. Анализ динамики индекса социальных настроений**

#### **населения Вологодской области и г. Череповец**

Социальному настроению как фактору влияния на электоральное поведение мы отводим особое место, так как именно оно определяет установки людей, которые, в свою очередь, являются основанием для определенного типа поведения избирателей.

Социальное настроение – сложный, многогранный феномен общественного сознания. Проблема изучения общественных настроений, в частности социального настроения, состоит в том, что данное понятие является достаточно сложным для практического изучения, так как оно довольно иррационально. Социальное настроение обладает сложной структурой.

Наиболее приемлемый подход в изучении социальных настроений разработали специалисты ВЦИОМа<sup>1</sup>: была выдвинута гипотеза о существовании единого вектора общественных настроений, объединяющего изменения частных оценок и мнений всего населения. Для сопоставления социальных настроений ВЦИОМом был разработан Индекс социальных настроений (ИСН), выражающий мнение массового сознания на развитие страны. ИСН как единый вектор общественных настроений является самостоятельным фактором, оказывающим воздействие на поведение общества в целом, а соответственно и на его электоральное поведение в частности.

Рассмотрим динамику социальных настроений по Вологодской области и г. Череповец. Для расчета индекса социальных настроений анализировались базы социологических данных Центра региональных исследований Корпоративного университета «Северсталь» с 2003 по 2007 год.

Проведя анализ, мы выявили, что за последние 5 лет наблюдается стабилизация индекса социальных настроений населения Вологодской области, а также его позитивная динамика. Увеличение значения данного показателя мы можем связать с улучшением социально-экономической ситуации в стране. За период с 2002 по 2006 год показатель ИСН по Вологодской области увеличился на 7 единиц, со 111 до 119 (см. таблицу №1 на с. 134). А по г. Череповец за период с 2002 по 2006 год ИСН жителей вырос со 112 до 126 (см. таблицу №2 на с. 134). Данные значения говорят об относительно позитивных настроениях, преобладании положительных оценок над негативными.

Индекс материального благополучия – это один из наиболее важных факторов ИСН, так как рост оценок материального положения сопровождается улучшением отношения к событиям в общественно-политической жизни. Значение индекса материального благополучия существенно меньше значений других индивидуальных индексов ИСН. По данному индексу произошла наименьшая динамика: за период с 2002 по 2006 год индекс увеличился с 59 до 64.

Очень важны при оценке социального настроения индексы перспектив и прошлого. Индекс перспектив отражает не только такие настроения, как пессимизм и оптимизм в отношении ожиданий в будущем, но и уверенность в завтрашнем дне населения. По-другому его называют индексом социального оптимизма. Данный индекс наиболее коррелирует с индексом прошлого. Наши исследования показали, что материальное благополучие как основной фак-

<sup>1</sup> Красильникова М. Динамика социальных настроений и их влияние на поведение населения // Мониторинг общественного мнения. Январь–февраль 2002. №1 (57).

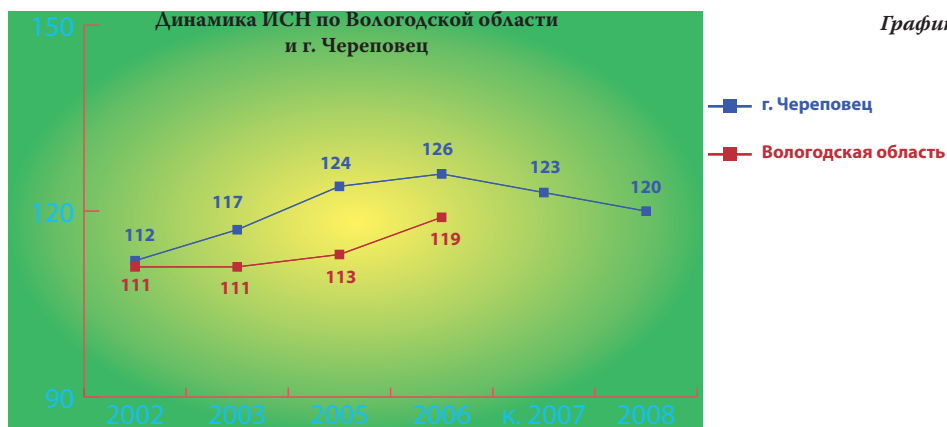
тор влияния уходит на второй план, уступая место другому фактору, определяющему социальное настроение – это оценка изменений жизни за последний год и оценка изменений в бу-

*Таблица №1*  
Динамика социальных настроений жителей  
Вологодской области

	Вологодская область			
	2002	2003	2005	2006
Индекс материального благополучия	59	59	62	64
Индекс перспектив	119	122	111	126
Индекс социально-психологического состояния	143	138	156	156
Индекс социально-экономической ситуации	110	107	113	117
Индекс прошлого	122	124	118	129
Индекс политической ситуации	138	139	135	143
Индекс политического и экономического положения	123	123	122	130
<b>Совокупный ИСН</b>	<b>111</b>	<b>111</b>	<b>113</b>	<b>119</b>

*Таблица №2*  
Динамика социальных настроений жителей  
г. Череповец

	г. Череповец					
	2002	2003	2005	2006	к. 2007	2008
Индекс материального благополучия	60	64	73	71	68	76
Индекс перспектив	120	124	115	131	131	115
Индекс настроения	141	145	170	157	164	164
Индекс социально-экономической ситуации	120	120	136	136	131	134
Индекс прошлого	127	135	137	138	136	116
Индекс политической ситуации	135	146	136	155	121	128
Индекс политического и экономического положения	127	134	137	143	129	126
<b>Совокупный ИСН</b>	<b>112</b>	<b>117</b>	<b>124</b>	<b>126</b>	<b>123</b>	<b>120</b>



*График №1*

душем, или социальный оптимизм.

На фоне Вологодской области несколько выделяется г. Череповец, где отмечается более высокий ИСН по сравнению с областью в целом.

Более высокий показатель ИСН населения г. Череповец объясняется тем, что город является развитым индустриальным центром с такими крупными промышленными предприятиями, как ОАО «Северсталь», ОАО «Череповецкий Азот», ОАО «Аммофос», благодаря чему в городе отмечается более благоприятная социально-экономическая ситуация и более высокий материальный уровень жизни. Вследствие этого, жители Череповца позитивнее оценивают произошедшие изменения за последний год, чем население Вологодской области, а также обладают большим социальным оптимизмом относительно изменения жизни в будущем.

Итак, мы можем сделать вывод, что индекс социальных настроений как обобщенный показатель динамики массовых настроений общества является хорошим инструментом для анализа воздействия общественных настроений на электоральное поведение. Таким образом, мы можем рассматривать ИСН в качестве самостоятельного фактора, оказывающего воздействие на поведение общества в целом, а соответственно и на его электоральное поведение в частности.

Рассмотрим, каким образом ИСН как самостоятельный фактор оказал влияние на электоральное поведение населения.

## § 2. Влияние социального настроения на электоральную активность населения

Выборы – важнейший институт демократии и главное средство легитимации власти. Невозможно говорить о всенародном избрании, если за кандидата голосует всего лишь несколько процентов избирателей. По мере сокращения количества голосующих уменьшается и степень легитимации власти. Неучастие в выборах также приводит к дискриминации отдельных групп общества, так как социальная структура голосующих не соответствует структуре избирателей в целом. Проблема приобретает особую актуальность, когда неучастие в выборах является как минимум показателем отчуждения граждан от политической сферы общества, как максимум – формой пассивного протеста. Все это говорит о необходимости глубинных объяснений данного явления.

Характер электорального поведения зачастую определяется спецификой отношения к политике, вовлеченностью населения в политическую жизнь страны, проявлением интереса к политическим событиям.

По данным социологического опроса<sup>1</sup>, среди жителей г. Череповец всего 26% внимательно отслеживают информацию о политических событиях в стране и всего 2% лично принимают участие в политической деятельности. 25% населения совершенно не интересуются политикой, еще 25% изредка обсуждают политические события с друзьями. Данные цифры говорят о недостаточной вовлеченности населения в политическую жизнь и отсутствии интереса к политике у большинства жителей, что, в свою очередь, позволяет сделать вывод о достаточно низкой политической культуре населения.

Российские граждане не ставят целями участия в голосованиях на выборах свою вовлеченность в принятие политических и государственных решений, не считают выборы способом согласования своих интересов с интересами органов власти. Целями участия в голосовании на выборах они чаще всего считают выражение своей поддержки или своего протеста органам власти и государственному управлению. Поэтому в ситуации недовольства граждан политиками и государственными деятелями на выборах происходит либо отказ от голосования, либо голосование за оппозиционные политические партии и кандидатов.

59% череповчан практически всегда ходят на выборы, 21% – редко ходят на выборы и 9% – никогда не ходят.

<sup>1</sup> Социологический опрос населения г. Череповец Центра региональных исследований Корпоративного университета «Северсталь» по методу «интервьюирование по месту жительства» в апреле 2008 года. Выборочная совокупность – случайная с определенным шагом отбора, квотирована по полу и возрасту. Репрезентативность обеспечивается структурно и статистически, объем выборки – 1200 чел. Погрешность не превышает 4%.

По сравнению с выборами федерального уровня – депутатов Государственной Думы и Президента РФ – более низкая электоральная активность избирателей отмечается на выборах регионального уровня. Так, 11 марта 2007 года состоялись выборы в ЗСВО, где явка по г. Череповец составила 31%. Поствыборный социологический опрос, проведенный Центром региональных исследований в апреле 2007 года<sup>1</sup>, выявил следующие причины неучастия в голосовании: 1) объективные причины – работа в день выборов – 19% и домашние дела – 18%; 2) сознательное неучастие в голосовании: «мой голос ничего не значит» – 16%, «не верю, что выборы могут принести позитивные изменения в жизни» – 14%, «победителей определяют не голоса избирателей, а деньги и власть» – 13%.

Неудовлетворение, недовольство определенными сторонами жизни приводит к отказу от участия в выборах.

Причины неучастия в голосовании объединяются в 3 группы, на основе которых выделяются 3 типа электорально пассивных людей:

1. Лица, которые готовы были бы прийти к избирательным участкам, но не смогли принять участие в выборах по объективным причинам (от 5 до 15%). Повлиять на причины такого характера невозможно;

2. Люди, причины пассивности которых характеризуются отсутствием интереса и отстраненностью от политики как таковой. Мы можем назвать данную группу как «равнодушные». Известно, что равнодушное отношение граждан к политическим процессам, происходящим в обществе, наблюдается в двух случаях: либо в странах с благополучным и стабильным экономическим положением, где смена политической элиты не приводит к принципиальным изменениям условий и качества жизни, либо в странах, где большинство населения имеет уровень жизни ниже прожиточного минимума и не интересуется ничем, кроме тривиальных проблем выживания;

3. Те, кто делает это сознательно. Люди, относящиеся к этой категории, могут активно интересоваться политикой, отслеживать ситуацию в стране и в регионе их проживания, но не принимают участие в голосовании, тем самым проявляя отношение к конкретным выборам или к выборам как таковым. Среди наиболее распространенных причин мы можем выделить: отсутствие достойных кандидатов; предрешенность результатов выборов, отсутствие смысла голосования.

И во второй, и в третьей группах абсентеизм людей связан скорее с социальным настроением, особенно это касается третьей группы людей. Воздействие социального настроения в наибольшей степени проявляется в том, что человек сознательно отказывается от участия в голосовании.

Выясним, различны ли социальные настроения электорально пассивных людей, рассчитаем ИСН. Мы видим, что ИСН у людей, не принимающих участие в выборах, составляет 116, в то время как по городу данный показатель равен 123 (см. таблицу №3 на с. 137).

Сравнив индивидуальные индексы совокупного ИСН населения г. Череповец в целом и той части населения, которая не голосовала, мы выявили, что люди, наиболее критично оценивающие политическую обстановку, пессимисты по отношению к изменениям в жизни – склонны к электоральной пассивности. Данный тип электорального поведения – абсентеизм – свойствен для выделенной нами ранее третьей группы лиц, сознательно отказывающихся от голосования на выборах.

В программе SPSS мы провели факторный и корреляционный анализ. В результате мы можем охарактеризовать абсентеистов следующим образом – это те, кто не верят в позитивные изменения в будущем и не видят их в прошлом, негативно оценивают политическую обстановку и собственное материальное положение.

Мы могли бы сделать вывод о том, что социальное настроение оказывает прямое воздействие на социальное настроение, то есть чем ниже социальное настроение, тем ниже электоральная активность населения. Однако следует иметь в виду, что связь в данном случае

<sup>1</sup> Социологический опрос населения г. Череповец Центра региональных исследований Корпоративного университета «Северсталь» по методу «интервьюирование по месту жительства» в марте 2007 года. Выборочная совокупность – случайная с определенным шагом отбора, квотирована по полу и возрасту. Репрезентативность обеспечивается структурно и статистически, объем выборки – не меньше 800 чел. Погрешность не превышает 4 %.



Таблица №3  
Сравнение индекса социальных настроений людей, не принимавших участия в выборах в декабре 2007 года, и населения в целом по г. Череповец

	В среднем	Не голосовал
Доля	100	26
Индекс социально-экономической обстановки	131	129
Индекс политической обстановки в области	121	108
Индекс перспектив	131	120
Индекс изменений	136	121
Индекс социально-психологического состояния	164	159
Индекс материального благополучия	68	66
<b>Индекс социальных настроений</b>	<b>123</b>	<b>116</b>

носит не прямой характер. Структура российских абсентеистов включает не только социально ущемленные слои. Сюда могут войти достаточно состоятельные и образованные люди, а обездоленные слои, напротив, демонстрируют высокую активность в день выборов, и их голосование зачастую может носить протестный характер. Таким образом, мы можем заключить, что социальное настроение влияет на электоральную активность, однако характер связи сложный, не однонаправленный.

### § 3. Влияние социального настроения на политические предпочтения населения на примере выборов депутатов Государственной Думы РФ в декабре 2007 года и выборов Президента РФ в марте 2008 года

При анализе электорального поведения особое значение имеет понятие «электоральные предпочтения». Остановимся на анализе динамики электоральных предпочтений населения г. Череповец на выборах депутатов Государственной Думы. Эмпирической базой анализа электоральных предпочтений за период с 1999 по 2007 год являются данные Центральной избирательной комиссии РФ (см. таблицу №4 на с. 138).

Электоральные предпочтения избирателей за данный период значительно изменились. Проанализируем данные Центральной избирательной комиссии о результатах голосования на парламентских выборах в 1999, 2003 и 2007 годах.

За период с 1999 по 2007 год снизилась поддержка таких партий, как «СПС» (с 9 до 0,86%); «ЯБЛОКО» (с 5 до 1,63%) и «КПРФ» (с 14 до 9%).

Заметим, что КПРФ отстаивает интересы наиболее незащищенных и нуждающихся слоев населения – в большинстве это пенсионеры. Уменьшение поддержки данной партии мы можем связать с улучшением социально-экономического положения в стране, экономическим ростом, иначе говоря, с улучшением жизни людей, а соответственно, и социального настроения. Пик популярности партии приходится на 1995 год – тогда на парламентских выборах коммунисты одержали крупную победу, и связано это было, прежде всего, с негативным социальным фоном – ростом безработицы, задержкой зарплат, массовым разочарованием. Но необходимо сказать, что в уменьшении доли голосующих за данную партию играют роль и другие факторы.

Напротив, несколько возросла поддержка ЛДПР (с 9% в 1999 г. до 12,49% в 2007 г.), и значительно возросла – партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ» (с 38,89% в 2003 г. до 59,99% в 2007 г.).

Мы можем сделать следующие выводы: во-первых, за эти годы значительно уменьшилась дисперсия в голосовании населения, установился явный лидер («ЕДИНАЯ РОССИЯ»), за которого голосует большинство. Сократилась поддержка левых партий (КПРФ), продолжает пользоваться поддержкой электората ЛДПР. С одной стороны, это связано с уменьшением количества партий и некоторой стабилизацией политической партийной системы в России, с другой – это связано с изменением настроений электората.

Таблица №4

Динамика электоральных предпочтений жителей г. Череповец на выборах депутатов Государственной Думы за период с 2003 по 2007 год, по данным Центральной избирательной комиссии Российской Федерации<sup>1</sup>

Список партий		1999 год %	2003 год %	2007 год %
Единство («Медведь»)	ЕДИНАЯ РОССИЯ	36	39,89	59,99
Отечество – Вся Россия		6		
КПРФ		14	7,60	9,03
ЛДПР		9	12,16	12,49
Аграрная партия России		-	2,75	3,59
СОЮЗ ПРАВЫХ СИЛ		9	4,40	0,86
ЯБЛОКО		5	5,33	1,63
Партия жизни	СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ	-	1,61	8,38
Родина		-	9,82	
Партия пенсионеров и партия социальной справедливости		3	3,69	
Демократическая партия России		-	0,16	0,13
ПАТРИОТЫ РОССИИ		-	0,60	0,94
Гражданская сила		-	-	1,65
Народная партия РФ		-	1,26	-
Наш дом – Россия		3	-	-
Другие партии		6	6,61	-
Против всех		3	4,66	-

Во-вторых, за данный период изменился тип электорального поведения. Если для 90-х годов было свойственно противостояние коммунисты – демократы, то сейчас оно отошло на второй план. Ведущее место в настоящее время занимает другое измерение: конформизм – протест<sup>2</sup>. Так, в диссертации Г.Н. Ляховой «Особенности электорального поведения жителей провинциального города»<sup>3</sup> мы можем найти следующий подход к выделению типов электорального поведения:

1. **Радикалы.** Политический радикализм понимается как социокультурный феномен, который проявляется в ценностных ориентациях, устойчивых формах политического поведения субъектов, нацеленных на оппозиционность к структурам, находящимся у власти;

2. **Конформисты.** Конформизм отличает стремление индивида (до конца им не осознаваемое) присоединиться к большинству, действовать так, как действует оно. Политический конформизм существует в виде стремления избирателей голосовать за «партию власти», которая ассоциируется с большинством. Конформизм может развиваться вследствие манипулирования индивидуальным или массовым сознанием в политических целях. Конформисты не готовы к каким-либо изменениям.

<sup>1</sup> Центральная избирательная комиссия Российской Федерации //www.cikrf.ru/

<sup>2</sup> Титков А.С. Методы электоральной географии 1990-х гг.: Работают ли они в 2000-е гг. // Политическая социология / Редкол.: В.А. Римский (отв. ред.) и др. М.: Российская ассоциация политической науки (РАПН); Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2008. С. 91–102 (Современная российская политическая наука).

<sup>3</sup> Ляхова Г.Н. Особенности электорального поведения жителей провинциального города: Дис. ... канд. социол. наук: 22.00.04. М., 2005. 137 с.

Приверженность типу электорального поведения «конформизм» объясняется и теорией «спираль молчания», обоснованной и доказанной немецким социологом Элизабет Ноэль-Нойман<sup>1</sup>;

**3. Абсентеисты.** Абсентеизм связывается с таким неучастием, которое вызывается стойким неверием в то, что с помощью выборов можно что-то изменить.

Применив данную типологию, мы можем сделать вывод о том, что голосование за «ЕДИНУЮ РОССИЮ» – «партию власти» – является конформистским типом электорального поведения, в основе которого лежат лояльные настроения.

Радикальный тип электорального поведения сопровождается протестными настроениями. Такие способы протеста, как митинги и демонстрации, отошли на второй план, уступив ведущее место электоральному протесту – протестному голосованию на выборах за оппозиционные партии. Если на протяжении 90-х годов политические оппозиции (сначала антикоммунистическая, а затем коммунистическая) оказывали структурирующее воздействие как на «спрос», так и на «предложение» на российском политическом рынке, то после 2000 года в результате трансформации политической системы произошло резкое снижение влияния сил, претендующих на роль оппозиции режиму и/или курсу Президента и Правительства Российской Федерации. Многие эксперты придерживаются точки зрения, что в России оппозиции нет. Да, нужно признать, что радикальной политической оппозиции в России нет, хотя она и существует как социальный феномен, но уже не играет роли значимого политического фактора.

Партия «ЕДИНАЯ РОССИЯ» – «партия №1» в России, «партия власти», которая доминирует в российской партийной системе.

КПРФ за последние 15 лет утвердилась в статусе самой оппозиционной партии – реальной оппозиции, которая выступает против смены курса и идеологии, но все понимают, что КПРФ в России не вернет себе власть.

Партия «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ» так же, как и «ЕДИНАЯ РОССИЯ», является президентской партией (нацелена также на продолжение курса Президента), поэтому данная партия является оппозиционной не политическому курсу, а самой «партии власти». Важно, что партия «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ» с самого начала стала позиционировать себя как партия «официальной», или легитимной, с точки зрения правящего класса, оппозиции (КПРФ и ЛДПР такой легитимации не имеют).

Мы будем понимать под оппозиционными партиями те партии, которые оппозиционны действующей власти – это КПРФ, ЛДПР, «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ» и др.

Итак, социальное настроение является одним из основных факторов, детерминирующих политический выбор и определяющих тип электорального поведения.

Для того чтобы выяснить, каким образом влияет социальное настроение на политический выбор, мы рассмотрим, различается ли индекс социальных настроений у избирателей отдельных политических партий – рассчитаем индивидуальные индексы и совокупный ИСН (см. табл. №5 на с. 140).

Наиболее позитивные настроения наблюдаются у избирателей партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ». Индекс социальных настроений электората данной партии выше (133), чем у населения в среднем по городу (123) и ИСН электората других партий (см. табл. №5 на с. 140). Наиболее позитивно избиратели «ЕДИНОЙ РОССИИ» оценивают политическую обстановку, изменения за прошедший год и изменения в будущем.

Избиратели КПРФ, напротив, обладают самыми низкими социальными настроениями, о чем свидетельствует значение ИСН – 101 (см. табл. №5 на с. 140). Как мы видим, показатель сводного индекса значительно ниже, чем у населения города в целом и у электората других партий. У избирателей КПРФ наименьший индекс материального благополучия – всего 27 (у населения в среднем по городу – 68). Негативно избиратели КПРФ также оценивают произошедшие изменения за последний год и политическую обстановку.

Достаточно низкие социальные настроения у избирателей партии «СПРАВЕДЛИВАЯ

<sup>1</sup> Ноэль-Нойман Э. Общественное мнение: Открытие спирали молчания: Пер. с нем. М.: Прогресс – Академия, Весь Мир, 1996. С.289.

Таблица №5  
Социальные настроения электората партий в 2008 году

	В среднем по городу	Демократическая партия РФ	ЕДИНАЯ РОССИЯ	КПРФ	ЛДПР	СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ
Индекс социально-экономической обстановки	131	150	140	89	136	129
Индекс политической обстановки в области	121	50	138	103	102	97
Индекс перспектив	131	150	145	114	130	115
Индекс изменений	136	100	150	97	139	124
Индекс настроения	164	200	167	162	169	158
Индекс материального благополучия	68	50	77	27	79	52
<b>ИСН</b>	<b>123</b>	125	<b>133</b>	<b>101</b>	126	<b>109</b>

РОССИЯ» – ИСН составляет 109.

Как мы видим, электорат политических партий различается социальным настроением. Мы можем сказать, что социальное настроение выступает фактором формирования электората партий. Иначе говоря, на выбор политической партии влияют жизненные позиции людей, которые отражаются в соответствующих социальных оценках.

Итак, связь социального настроения и политического выбора выявляется в том, что за партию «ЕДИНАЯ РОССИЯ» голосуют преимущественно люди, обладающие достаточно позитивными настроениями, которые выражаются, в свою очередь, в лояльных настроениях по отношению к власти и соответственно «партии власти». Избиратели, обладающие более негативными социальными настроениями, отдают свой голос за КПРФ и «СПРАВЕДЛИВУЮ РОССИЮ», тем самым выражая протестные настроения.

Таким образом, мы можем сделать вывод, что социальное настроение, несомненно, оказывает влияние на политический выбор, но необходимо обратить внимание на непрямой характер этого влияния. Социальное настроение оказывает влияние на определенный тип электорального поведения избирателя, которое лежит в основе принятия решения об участии в выборах, а также голосовании за определенную партию.

Данные выводы подтверждают и материалы проведенного исследования методом глубинных интервью перед выборами депутатов Государственной Думы РФ в декабре 2007 года.

В обосновании причин голосования за «ЕДИНУЮ РОССИЮ» проявляются конформистские настроения:

*«...буду голосовать за наиболее сильную партию «ЕДИНАЯ РОССИЯ», потому что все наиболее сильные личности находятся в этой партии ... Не то, что я очень этой партии симпатизирую – просто приходится выбирать из того, что есть» (М, 51 год);*

*«...голосовать уже через день, а у меня все-таки сомнения. Если объективно оценивать, несмотря на то что есть большая неудовлетворенность от жизни, у «ЕДИНОЙ РОССИИ» реальных конкурентов нет, хотя я не так положительно оцениваю данную партию, не все в ней хорошо, и многие её члены мне не нравятся ... а реальных конкурентов нет...И все-таки это проверенная партия, они уже и свой курс показали. Еще один момент – почему за «ЕДИНУЮ РОССИЮ» голосую, потому что Путин согласился возглавлять партию, а Путин все-таки авторитет, для меня, например» (Ж, 42 года);*

*«...лично меня устраивает все, что идет от Президента...» (Ж, 45 лет);*

«...голосовал за «ЕДИНУЮ РОССИЮ» потому, что больше некого выбрать...» (М, 51 год).

Неудовлетворенность партией власти порождает протестные настроения. В ходе анализа глубинных интервью мы выделили следующие причины отказа от голосования за «ЕДИНУЮ РОССИЮ»:

«Мне не нравится эта партия – я не согласна с её позициями ... Я просто не доверяю им» (Ж, 21 год);

«Сначала я хотела за «ЕДИНУЮ РОССИЮ», но потом передумала, ...на это скорее повлияла слишком активная такая деятельность – это популизм, слишком она какая-то вся из себя положительная – у меня почему-то недоверие к этой партии. Меня на самом деле раздражает реклама Путина – альтернатив не остается...» (Ж, 22 года);

«Я хотела голосовать за «ЕДИНУЮ РОССИЮ», но в день выборов проголосовала за ЛДПР. «ЕДИНОЙ РОССИИ» нужна конкуренция... И партия «ЛДПР» меня привлекает: сложно сказать чем, но кажется, что им можно доверять» (Ж, 23 года);

«...я бы не стала голосовать за «ЕДИНУЮ РОССИЮ», здесь механизм срабатывает от обратного – их предвыборная кампания настолько надоела, что наоборот не хотелось за них голосовать, единственно, что из тех партий, которые были – не было представлено ни одной предвыборной политики, с которой я бы была согласна ...поэтому затрудняюсь...» (Ж, 22 года);

«...сначала хотел испортить бюллетень в знак протеста, но в день выборов проголосовал за ЛДПР. Выбора-то никакого нет ... Протест в том, что партия начинает что-то делать только перед выборами – это неправильно...» (Ж, 25 лет).

Радикальный тип голосования проявляется в поддержке партий «ЛДПР», «КПРФ» и «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ».

Голосование за ЛДПР мотивируют следующим образом:

«На самом деле я голосую не потому, что мне данная партия на самом деле больше всего нравится, я выбираю из тех партий, которые смогли бы составить какую-то конкуренцию «ЕДИНОЙ РОССИИ», это протестное голосование, я думаю, очень опасно, если такая партия получает одна очень большую власть ...» (Ж, 22 года).

Причинами голосования за КПРФ называют:

«Я как в 81 году, как вступила в партию, так за них и голосую – я не люблю, когда из одной в другую партию бегают ... Раньше жизнь была стабильнее, спокойнее, образование бесплатное, медицина бесплатная, после института работу предоставят. А теперь ничего...» (Ж, 55 лет);

«Несомненно, я поддерживаю «ЕДИНУЮ РОССИЮ», но большинство мест в Госдуме она не должна занимать, должен быть какой-то баланс между всеми партиями, поэтому протестное поведение выразилось в голосовании за КПРФ (Ж, 22 года).

Анализ глубинных интервью подтвердил наши выводы о том, что в основе типов электро-рального поведения лежит социальное настроение. Конформистский тип проявляется в голосовании за «ЕДИНУЮ РОССИЮ», выбор которой обосновывают следующим: «я буду голосовать за сильную партию», «у партии нет конкурентов». Радикальный тип электро-рального поведения больше проявляется в голосовании за ЛДПР, но это голосование не против власти как таковой, политического курса, а против партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ», против её доминирования.

Рассмотрим, проявлялись ли данные закономерности на выборах Президента РФ, так как в качестве кандидатов были выдвинуты представители от тех же партий, которые принимали участие в выборах депутатов Государственной Думы.

Выборы Президента РФ обладают специфичностью, потому что гораздо большее значение, чем на остальных видах выборов, имеет личность кандидата. Соответственно, наибольшее значение приобретает оценка личности кандидата, которая преимущественно выражается в тех чувствах, которые к нему испытывает население.

В восприятии Д.А. Медведева преобладают позитивные чувства:

- ♦ позитивно воспринимается внешний образ: Д.А. Медведев производит впечатление умного, образованного человека:

«...умный, образованный, умеет себя вести, труженик...»; «...воспринимаю как молодого, талантливого политика...»; «...мне Медведев нравится – серьезный, голова на месте, психически не больной, поэтому у меня на него определенные надежды... что нельзя сказать об остальных кандидатах, которые вызывают сомнения, здоровы ли на голову...»;

• доверие и симпатия к В.В. Путину, назначившего Д.А. Медведева своим преемником, соответственно вызывают позитивные чувства и по отношению к самому Д.А. Медведеву:

«...Я одобряю Медведева... Я за него проголосую, потому что он поддерживает политику, которую вел Путин... Я очень уважаю и доверяю Путину, если он его выдвинул, значит, он достойный кандидат»;

• Д.А. Медведев воспринимается в непосредственной связи с В.В. Путиным, которая вызывает как одобрение у населения:

«Медведева воспринимаю как преемника Путина. Мне кажется, они даже с Путиным в чем-то похожи... Я считаю, что если Путин в дальнейшем будет направлять Медведева, то мы только от этого выиграем...»; «...воспринимаю Медведева как политика, прошедшего практику бок о бок с Путиным, он уже больше десятка лет с ним работает. Он подготовленный кандидат...»;

• так и неодобрение:

«Воспринимаю Медведева как симпатичного мужчину и все, больше никак... Путин будет за его спиной стоять...» (Ж, 54 года, служащая, образование – среднее специальное); «...премьером останется Путин, – значит, сохранение прежнего курса. Он будет премьером и будет влиять на Президента Медведева, а спрашивается, зачем тогда нужен Медведев?! От этого лучше не станет точно...»;

• Д.А. Медведев внушает надежду, что еще покажет себя с хорошей стороны:

«...Он еще себя покажет!»

Итак, выделим следующие причины голосования за Медведева:

1. Воспринимается как преемник Путина;

2. Позитивно воспринимается образ:

«...я буду голосовать за Медведева, потому что он преемник Путина, и второе – у меня сложилось о Медведеве мнение, что это умный, честный, порядочный, образованный человек. Да и не за кого больше голосовать ... Из этих кандидатов – Богданов, Жирик и Зюзя – извините – это гопкомпания...»;

«...Он преемник Путина. Потому что Путин много сделал...»;

3. Нежелание перемен:

«...Можно хоть немного прогнозировать, что дальше будет в стране, что придет первый помощник старого Президента, можно ожидать, что ту же самую политику будет продолжать...»;

4. Отсутствие достойной альтернативы:

«...потому что он меньшее из зол...».

По отношению к Д.А. Медведеву у населения наблюдаются минимальные проценты негативных чувств. Критическое отношение людей к Д.А. Медведеву связывается, прежде всего, с их мнением о том, что с приходом его к власти в стране ничего не изменится, а также с безальтернативностью выборов:

«Воспринимаю Медведева крайне негативно!! Если Путин хотя бы сильная личность, выдающаяся, неординарная, то Медведев – это среднестатистический чиновник, популист, который имеет только красивое лицо, суровое. У него, я уже не говорю о харизме, но то, что он ничего изменить не сможет – это точно...».

Анализ глубинных интервью показал, что Г.А. Зюганова воспринимают как уже «выдохшегося» политика. К Зюганову отмечается скептическое отношение:

«Зюганов тоже умный. У него партия много лет. Говорит хорошо, убедительно вещи, которые созвучны простому человеку. Но время его уже прошло, 70 лет партия коммунистическая правила и к чему мы пришли?! История доказала, что это не тот путь. Молодежь он не привлекает, прошлый век»;

«Программа хорошая, но Зюганов слабоват, во-первых, он старый, во-вторых, на пен-

сионерах одних поддержка, молодежь совсем частично, команды нет»;

**«Он уже выдохся.** Реальным политиком он был в середине 90-х, сейчас это так – маленькая фигурка...»;

«Зюганова уже и в своей партии не особо принимают... Я даже не знаю, почему его выдвинули. **Рейтинг у него резко упал...**».

Глубинные интервью показали, что за Г.А. Зюганова голосуют те, кто неудовлетворен сложившейся социально-экономической ситуацией в стране и сравнивает её с тем, как жилось при советской власти:

*«... при коммунистах лучше было жить ... Этого и от Зюганова ожидаю».*

Наиболее противоречивые чувства вызывает В.В. Жириновский: признают его ум и образованность, но тем не менее негативно оценивается его стиль поведения:

**«Он, конечно, умный, но так себя ведет – когда на него смотришь и слушаешь, создается впечатление, что он истерик, нервнобольной человек при всем его уме, ну что – это руководитель, лидер? Как можно доверить президентство такому человеку?»;**

**«...если Жириновского изберут – это позор будет. Он клоун частично, хотя он умный человек, но слабоват ... он демагог – у него слова не подкреплены делом ...»;**

**«Как человек – это конечно, неординарная личность. Добился успеха, сам себя сделал, но как политическая фигура ... но как Президента я его не представляю...за него будут голосовать такие люди типа меня, которые не видят смысла в выборах, или эксцентричные люди...»;**

*«Жириновский – клоун, клоуном и останется, не нравится он...»;*

**«У него своя изюминка в неформальном поведении ... кто в пику Медведеву хочет проголосовать – те его и выберут... вот не назовешь его глупым, но есть в нем что-то такое, что страшно ему страну доверять...».**

Наиболее индифферентные чувства вызывает кандидат на должность Президента РФ А.А. Богданов:

**«Не воспринимаю его как серьезного претендента. Мне кажется, о нем вообще не нужно говорить...»;** **«Это клоун кудрявый. Это несерьезно!»;** **«Богданов участвует в выборах для того, чтобы только себя прорекламирровать. Даже серьезно не воспринимаю...»;** **«Богданов появился, чтоб оттянуть голоса у Жириновского и Зюганова».**

В выборах Президента РФ также находит отражение противостояние двух типов электорального поведения – «конформизм–протест». Конформизм проявляется в голосовании за кандидата на должность Президента РФ Д.А. Медведева. Радикальный тип электорального поведения, в основе которого лежат протестные настроения, – в голосовании за кандидатов оппозиционных представителей власти – это В.В. Жириновский, Г.А. Зюганов и А.А. Богданов.

Глубинные интервью показали, что особенно радикальный тип электорального поведения проявляется в голосовании за В.В. Жириновского:

**«Понятно, что идеи Жириновского невыполнимы и народ понимает – это нереально, это понимает и пятиклассник – за него будут голосовать такие люди типа меня, которые не видят смысла в выборах, или эксцентричные люди...»;**

**«У Жириновского своя изюминка в неформальном поведении... кто в пику Медведеву хочет проголосовать – те его и выберут. У нас на работе плакаты повешены Жириновского, но это идет игра, несерьезно, что они его фанаты, но они, 100%, пойдут за него. Мне кажется, вряд ли можно в такого человека серьезно верить, вот не назовешь его глупым, но есть в нем что-то такое, что страшно ему страну доверять...».**

В ходе анализа мы пришли к выводу о том, что социальное настроение отражается в определенном типе электорального поведения в форме лояльных или протестных настроений: голосование за «ЕДИНУЮ РОССИЮ» – «партию власти» – является конформистским типом электорального поведения, в основе которого лежат лояльные настроения. Голосование за оппозиционные партии – «КПРФ», «ЛДПР», «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ» – является радикальным типом электорального поведения, который сопровождается протестными настроениями. В выборах Президента РФ также находит отражение противостояние «конформизм–протест». Конформистский тип электорального поведения проявляется в голосовании

за кандидата на должность Президента РФ Д.А. Медведева. Радикальный тип электорального поведения, в основе которого лежат протестные настроения, – в голосовании за кандидатов оппозиционных представителей власти – это В.В. Жириновский, Г.А. Зюганов и А.А. Богданов.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

1. Проанализировав подходы к пониманию категории «электоральное поведение», мы выделили следующее его определение – это поведение граждан в период проведения избирательных кампаний, референдумов, связанных с делегированием властных полномочий. В нашей работе нас интересовал такой аспект электорального поведения, как процесс принятия решения людей об участии в выборах и голосовании за того или иного кандидата, иначе говоря, факторы электорального поведения. Под факторами электорального поведения мы подразумевали те причины, которые обуславливают определенный уровень участия граждан в голосовании, а также обуславливают определенный выбор.

Разобрав модели электорального поведения, объясняющие природу политического выбора: социологическую, социально-психологическую и рациональную, мы пришли к выводу, что они не работают в условиях российской действительности. Это объясняется тем, что данные теории выделяют в качестве детерминирующего фактора электорального поведения всего один основной фактор. На наш взгляд, в рамках российской действительности мы не можем говорить об однофакторной модели электорального поведения, так как данный феномен определяется целой совокупностью факторов.

1. Социальное настроение – сложный, многогранный феномен общественного сознания, а так же один из факторов, формирующих общественное мнение.

Нас интересовало социальное настроение в широком смысле как целостная форма жизнеощущения, доминантная форма реально функционирующего общественного сознания и поведения, отражающая уровень, продолжительность и степень эмоционально-рационального восприятия индивидом, социальной группой, различными организациями и институтами социальных установок, социальных целей и интересов, формирующихся под воздействием реальных экономических, политических и духовных процессов и в потенции реализуемых (или нереализуемых) в процессе практической деятельности.

2. Изучив подходы к оценке и сопоставлению социальных настроений, мы пришли к выводу о том, что наиболее приемлемой моделью изучения социальных настроений является модель расчета индекса социальных настроений, предложенная специалистами ВЦИОМа. Индекс социальных настроений как единый вектор общественных настроений является самостоятельным фактором, оказывающим воздействие на поведение общества в целом, а соответственно и на его электоральное поведение в частности.

Построив ИСН населения Вологодской области и г. Череповец и проанализировав его динамику за последние 5 лет, мы пришли к выводу о позитивном изменении этого показателя.

В ходе анализа динамики составляющих индексов ИСН мы пришли к выводу, что материальное благополучие как основной фактор влияния на социальное настроение уходит на второй план, уступая место другому фактору – оценке изменений жизни за последний год и оценке изменений в будущем.

4. Мы рассмотрели влияние социального настроения на электоральную активность населения и пришли к выводу о том, что существует тесная взаимосвязь между социальными настроениями и электоральной активностью населения: показатель ИСН у людей, не принимающих участие в выборах, ниже, чем у жителей города в целом. Люди, не участвующие в голосовании на выборах, более критично оценивают социальную действительность, не верят в позитивные изменения в будущем и не видят их в прошлом, негативно оценивают политическую обстановку и собственное материальное положение.

Мы не можем утверждать о прямом влиянии, так как структура абсентеистов очень сложна: сюда входят не только социально ущемленные слои, неудовлетворенные жизнью, но и до-



статочны состоятельные люди. Таким образом, мы можем говорить лишь о косвенном влиянии социального настроения на электоральную активность.

5. За последние пять лет произошли серьезные изменения в российской партийной системе, изменились и политические предпочтения избирателей. Значительно уменьшилась дисперсия в голосовании населения, установился явный лидер («ЕДИНАЯ РОССИЯ»), за которого голосует большинство.

6. Была выявлена существенная разница в социальных настроениях избирателей отдельных партий, что позволяет заключить, что социальное настроение выступает фактором выбора той или иной партии: наиболее высокий показатель ИСН наблюдается у избирателей партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ», наиболее низкий – у электората КПРФ и партии «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ».

7. В ходе исследования мы выяснили, что социальное настроение влияет на определенный тип электорального поведения избирателя, которое лежит в основе принятия решения об участии в выборах, а также голосовании за определенную партию. Используя типологию электорального поведения Г.Н. Ляховой, мы выделили следующие типы: конформисты, радикалы, абсентеисты. Первый тип формируется под влиянием оптимистических социальных настроений, на два последних решающее влияние оказывает социальный пессимизм.

8. Мы рассмотрели влияние социального настроения на электоральный выбор Президента РФ в марте 2008 года и пришли к выводу о том, что в данных выборах также находит отражение противостояние «конформизм–протест». Конформистский тип электорального поведения проявляется в голосовании за кандидата на должность Президента РФ Д.А. Медведева как выражение лояльности власти в лице Президента РФ В.В. Путина. Радикальный тип электорального поведения проявляется в голосовании за кандидатов оппозиционных партий – В.В. Жириновского, Г.А. Зюганова и А.А. Богданова.

9. В рамках исследования мы провели факторный анализ в программе SPSS, который не только подтвердил наши выводы, но и выявил, что прямые связи между социальным настроением и электоральным поведением наблюдаются только в том случае, когда оценки по всем показателям индекса социальных настроений тесно взаимосвязаны. В противном случае наблюдаются более сложные закономерности. Нет прямой пропорциональной зависимости электорального поведения от социального настроения: протестные настроения проявляются у людей как с низкими пессимистическими социальными настроениями (КПРФ, «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ»), так и с высокими оптимистическими (ЛДПР).

Таким образом, мы можем сделать вывод, что социальное настроение, несомненно, оказывает влияние на политический выбор, но необходимо обратить внимание на непрямой характер этого влияния. ИСН включает в себя различные показатели, которые могут по-разному оказывать влияние на электоральное поведение.

В ходе исследования мы выявили, что в настоящее время особую значимость приобретает индекс социального оптимизма, или оценка изменений в будущем.

Итак, данные социологических исследований свидетельствуют о высокой степени влияния социальных настроений. Ожидания людей, их притязания и оценка происходящих политических процессов могут рассматриваться в качестве одного из основных факторов в ходе выборных кампаний, при избрании президентов, глав администраций или депутатов.





Председатель Центральной избирательной комиссии Российской Федерации В.Е. Чуров вручает диплом победителю Конкурса С.И. Беяковой

третья премия

**Избирательные документы  
в российском избирательном праве****ГЕТЬМАН Людмила Сергеевна,**аспирантка кафедры  
конституционного и административного права  
Байкальского государственного университета  
экономики и права (г. Иркутск)

Научный руководитель:

**ИГНАТЕНКО Виктор Васильевич,**доктор юридических наук, профессор,  
заслуженный юрист РФ, директор Института  
законодательства и правовой информации (г. Иркутск)

Становление избирательного права как динамично развивающейся подотрасли конституционного права и научной дисциплины требует теоретического осмысления его основных категорий.

Информация, получаемая в избирательном процессе, должна быть документирована. Документальная фиксация результатов избирательных действий и процедур осуществляется при помощи системы официальных правовых документов, предусмотренных законодательством о выборах. Такими правовыми документами являются избирательные документы. Специальных исследований по этой теме до настоящего времени в юридической науке не было. В законодательстве о выборах не содержится определения избирательного документа и отсутствует единый исчерпывающий перечень избирательных документов.

**Роль и значение избирательных документов в российском избирательном процессе****Документирование избирательного процесса**

Избирательный процесс является видом юридического процесса, поэтому, обладая всеми его признаками, подлежит обязательному документированию. В частности, как отмечает Д.Н. Бахрах, «промежуточные и окончательные итоги процессуальной деятельности отражаются в официальных документах, и, как правило, воля субъекта публичной власти оформляется правовым актом»<sup>1</sup>. М.И. Кукушкин и А.А. Югов к принципам избирательного процесса относят документальный характер определения итогов голосования и результатов выборов<sup>2</sup>. Как представляется, сужение принципа документирования, характеризующего в целом избирательный процесс, применительно к одной его стадии ограничивает значимость данного принципа.

В.В. Игнатенко считает, что документирование избирательных действий является одним из важнейших правовых требований к форме избирательного процесса<sup>3</sup>. Принцип документирования избирательного процесса означает фиксирование производства процессуальных действий в избирательных документах. Процессуальное действие не может считаться таковым и не повлечет за собой правовых последствий, если при его совершении не был составлен соответствующий официальный документ.

Избирательный процесс как юридический процесс подготовки и проведения выборов имеет сложную внутреннюю структуру, которая связывается исключительно со стадиями из-

<sup>1</sup> Бахрах Д.Н. Юридический процесс и административное судопроизводство // Журнал российского права. 2000. № 9. С. 7.

<sup>2</sup> Кукушкин М.И., Югов А.А. Понятие и структура избирательного процесса // Выборы и референдумы. 1998. № 1. С. 16.

<sup>3</sup> Игнатенко В.В. Правовой статус участковых избирательных комиссий. Иркутск, 2006. С. 71.

бирательной кампании<sup>1</sup>.

Избирательный процесс как юридический процесс подготовки и проведения выборов имеет сложную внутреннюю структуру, которая связывается исключительно со стадиями избирательной кампании<sup>2</sup>. Однако, как представляется, содержание процесса организации и проведения выборов не исчерпывается только характеристикой его стадий. В частности, С.Д. Князев отмечает, что при изучении внутреннего строения избирательного процесса необходимо различать его субъектный, технологический и институциональный (стадийный) компоненты<sup>2</sup>. Как полагает С.Д. Князев, технологический компонент включает в себя временные (сроки) и формальные (документы) составляющие режима избирательных кампаний<sup>3</sup>.

Таким образом, представляется необходимым закрепить в законодательстве принцип документирования избирательного процесса.

## Обзор основных точек зрения на понятие избирательного документа в российской юридической науке

В юридической литературе существуют различные подходы к определению понятия «избирательный документ» и анализу его основных признаков.

Так, Ю.В. Щиголов полагает, что к избирательным документам следует относить все документы, на основании которых осуществляется фиксация избирательных голосов, подведение итогов голосования<sup>4</sup>. Указанное определение значительно сужает объем исследуемого понятия, исключая из него избирательные документы, создаваемые на иных стадиях избирательного процесса.

А.П. Груздева к избирательным документам относит документы, предусмотренные законодательством о выборах в целях обеспечения функционирования избирательной системы<sup>5</sup>. В этом случае юридические признаки избирательных документов оставлены без внимания. С.М. Шапиевым выделяется такой критерий, как непосредственное содержание и значение документов для подготовки и проведения выборов<sup>6</sup>. Как полагает Н.Ю. Турищева, избирательные документы связаны с изменением статуса участника избирательного процесса<sup>7</sup>.

Представляется интересной позиция В.В. Игнатенко, по его мнению, избирательными документами являются юридически значимые материальные носители информации о назначении, подготовке, проведении и результатах выборов с соответствующими реквизитами, которые позволяют идентифицировать документированную информацию<sup>8</sup>. С.Д. Князев, давая определение избирательного документа, отмечает, что избирательными документами признаются предусмотренные законодательством письменные документы, имеющие определенное юридическое значение в избирательном процессе<sup>9</sup>.

<sup>1</sup> См. подробнее: Кукушкин М.И., Югов А.А. Указ. соч. С. 16–17; Хрусталева Е.Н. Избирательный процесс в России: Понятие и стадии // Правоведение. 1998. № 2. С. 33 – 34.

<sup>2</sup> Князев С.Д. Избирательное право в правовой системе Российской Федерации: Дис. ... д-ра. юрид. наук. Владивосток, 1999. С. 353

<sup>3</sup> Там же. С. 354.

<sup>4</sup> Щиголов Ю.В. Уголовная ответственность за преступления в области избирательного права // Юридический мир. 2000. № 3. С. 24.

<sup>5</sup> Груздева А.П. Проблемы совершенствования уголовно-правовой охраны политических прав граждан в условиях предвыборной кампании // Актуальные проблемы юридических наук. Вып. 2. Нижнекамск, 1998. С. 77–78

<sup>6</sup> См.: Шапиев С.М. Вопросы уголовной ответственности за нарушения законодательства о выборах в судебной практике / Избирательное право в судебной практике: Научно-практическое пособие. М.: РЦОИТ, 2008. С. 283; Шапиев С.М. Уголовная ответственность за фальсификацию избирательных документов и итогов голосования // Журнал о выборах. 2006. № 5. С. 18.

<sup>7</sup> Турищева Н.Ю. Избирательный документ как предмет совершения преступления // Юридический мир. 2008. № 6. С. 70–71.

<sup>8</sup> Игнатенко В.В. Правовой статус участковых избирательных комиссий. Иркутск, 2006. С. 71; Игнатенко В.В., Штурнев А.Е. Словарь по избирательному праву. Иркутск: Изд-во ИГЭА, 1999. С. 48.

<sup>9</sup> Князев С.Д. Уголовная ответственность за нарушение избирательных прав и права на участие в референдуме // Журнал российского права. 2001. № 2. С. 32

### Понятие и признаки избирательного документа

Наибольшую научную ценность имеет определение избирательного документа через род и видовое отличие.

*Первым признаком избирательного документа является то, что он представляет собой разновидность документа.*

Понятие «документ» является общенаучным и используется в разных сферах общественной деятельности. Документ следует рассматривать в единстве формы и содержания, их взаимодополнении и не отрывать информацию от материального носителя<sup>1</sup>.

Избирательный документ как вид документа является результатом целенаправленной человеческой деятельности, фиксирующий какой-либо элемент, фрагмент окружающего мира или определенные сведения о чем-то различными способами на основе применения в той или иной мере специальных знаний, навыков, умений, технических средств.

*Следующий признак избирательного документа – он является юридическим документом.*

Юридический документ понимается в широком и узком (специально-юридическом) смысле<sup>2</sup>. Так, С.И. Семилетов полагает, что «в самом общем виде любой документ может нести в себе юридическое значение»<sup>3</sup>. А.П. Вершинин, соглашаясь с данным утверждением, приводит свои аргументы: всякий документ имеет практическое значение; любой документ может стать объектом правоприменительной практики<sup>4</sup>.

Однако юридический документ обладает некоторыми специфическими признаками, например: вовлеченность в правовое регулирование, создание его в ходе практической деятельности участников правовых отношений, предъявление к составлению и содержанию юридического документа определенных требований и его юридическое значение<sup>5</sup>.

В соответствии с классификацией юридических документов, предложенной А.Ф. Черданцевым, выделяются, например, следующие группы документов: нормативные документы; документы, содержащие решения индивидуального характера; документы, фиксирующие юридические факты<sup>6</sup>. Следовательно, юридические документы, включаемые в законодательство о выборах, являются в своем роде избирательными нормативными документами. На основании изложенного можно выделить два подхода к определению избирательного документа – широкий и узкий. Широкий подход позволяет отнести к избирательным документам как собственно избирательные документы, так и нормативные избирательные документы. Как представляется, избирательные документы являются индивидуальными правовыми актами (узкий подход). Среди избирательных документов особое место занимают правоприменительные акты. Правоприменительный акт имеет особое значение в процессуальной фактической системе, так как процессуальные и действия, и отношения могут повлечь юридические последствия только после соответствующего оформления в процессуальном акте<sup>7</sup>.

*Избирательный документ имеет официальный характер.*

Понятие «официальный документ» трактуется широко: официальность документу придает не то, от какого лица он исходит, а надлежащий порядок его удостоверения<sup>8</sup>. Удостоверение официальных документов допускается как государственными органами, так и любыми

<sup>1</sup> См.: например: Власенко Н.А., Стародубцев С.В. Основы теории юридических документов: Курс лекций. М.: Российская академия правосудия, 2006. С. 16; Халиков Р.О. Правовой режим электронного документа: Вопросы использования электронной цифровой подписи: Дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2006. С. 22.

<sup>2</sup> Жарова Е.Ю. Программа как правовой документ: Дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2006. С. 30 – 31.

<sup>3</sup> Семилетов С.И. Документы и документооборот как объекты правового регулирования: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 18.

<sup>4</sup> Вершинин А.П. Электронный документ: Правовая форма и доказательство в суде: Учеб.-практ. пособие. М.: Городец-издат, 2000. С. 46–47.

<sup>5</sup> Каргин К. В. Юридические документы: Дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2004. С. 36–37.

<sup>6</sup> Черданцев А.Ф. Теория государства и права: Учеб. для вузов. М.: Юрайт, 1999. С. 362–364.

<sup>7</sup> Шопина О.В. Система правовых актов в современной России: Проблемы теории: Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2002. С. 115.

<sup>8</sup> Жарова Е.Ю. Указ. соч. С. 28.

организациями, общественными объединениями, если такое право дано им законом<sup>1</sup>. Большинство избирательных документов исходит от компетентных государственных органов, в частности от избирательных комиссий. Участие граждан в документировании избирательных действий минимально: как правило, они подают в избирательные комиссии различные заявления, содержание которых связано с реализацией их избирательных прав (например, заявление о согласии баллотироваться по соответствующему избирательному округу).

*Избирательные документы предусматриваются законодательством Российской Федерации о выборах.*

В связи с этим следует отметить, что отождествление терминов «законодательство о выборах» и «избирательное законодательство» представляется неверным<sup>2</sup>. В соответствии с п. 1 ст. 11 Федерального закона от 12 июля 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон об основных гарантиях)<sup>3</sup> законодательство о выборах является только частью избирательного законодательства и охватывает нормы, посвященные регламентации избирательных отношений, связанных с организацией и проведением выборов.

На подзаконном уровне, как правило, осуществляется конкретизация требований к избирательным документам, утверждаются их формы, а также конкретизируется порядок осуществления юридически значимых действий с избирательными документами. Кроме того, подзаконными нормативными правовыми актами может предусматриваться использование иных дополнительных избирательных документов. Законодательство о выборах не просто называет конкретные избирательные документы, но также предусматривает их обязательные реквизиты и определяет порядок работы с избирательными документами. В каждом юридическом документе содержатся обязательные элементы оформления, которые называются его реквизитами. Реквизиты доказывают, что документ создан, а его содержательная информация зафиксирована на носителе именно тем лицом, от имени и по воле которого документ создан, подписан, а также то, что сам документ не подделан или его содержательная информация не изменена неуполномоченными третьими лицами<sup>4</sup>. Наличие реквизитов делает избирательные документы достоверными, действительными, способными служить основанием подтверждения юридических фактов. Следует отметить, что некоторые реквизиты, указываемые в отдельных избирательных документах, являются достаточно специфичными (например, требование проставлять в протоколе время его подписания). Некоторые избирательные документы являются уникальными вследствие того, что законодательство о выборах предъявляет также требования к их количеству (например, открепительные удостоверения, избирательные бюллетени).

Кроме того, особенностью порядка работы с избирательными документами является установление в законодательстве о выборах детальных механизмов проверки документов как по содержанию, так и по количеству (например, порядок составления и уточнения списка избирателей, процедура проверки подписей в подписных листах, порядок подсчета голосов с использованием избирательных бюллетеней). Кроме того, большинство избирательных документов взаимосвязаны следующим образом: во-первых, к одним избирательным документам прилагаются другие, которые носят уточняющий и оправдательный характер (например, перечень документов, подлежащих направлению вместе с протоколом участковой комиссии об итогах голосования в вышестоящую комиссию); во-вторых, при составлении отдельных избирательных документов используются сведения, зафиксированные в других документах (например, содержание протоколов об итогах голосования, результатах выборов). Законода-

<sup>1</sup> Каргин К.В. Указ. соч. С. 100–101.

<sup>2</sup> См.: Игнатенко В.В., Князев С.Д., Кутафин О.Е. и др. Избирательное право Российской Федерации. Иркутск, 2001. С. 53–57; Князев С.Д. Избирательное право в правовой системе Российской Федерации: Дис. ... д-ра юрид. наук. Владивосток, 1999. С. 153 – 158.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 429.

<sup>4</sup> Электронный документ и документооборот: Правовые аспекты: Сб. науч. тр. / Отв. ред. Е. В. Алферова, И. Л. Бачило. М., 2003. С. 58.

тельство о выборах предусматривает создание некоторых избирательных документов в нескольких экземплярах, каждый из которых используется в особом порядке (список избирателей, протокол об итогах голосования), а также требует создания официально заверенных копий избирательных документов, имеющих самостоятельное значение в избирательном процессе.

Одним из основополагающих признаков избирательного документа является его *юридическое значение в избирательном процессе*. Несомненно, избирательные документы предстают в процессе выборов в роли юридически значимого носителя информации о назначении, подготовке, проведении избирательной кампании и ее результатах<sup>1</sup>. Юридическим значением является способность документа как материального носителя вместе с содержащейся в нем информацией непосредственно или в сочетании с другими документами вызывать определенные юридические последствия<sup>2</sup>.

Следует отметить, что к избирательным документам необходимо отнести те документы, которые создаются исключительно в избирательном процессе, помимо которого они не имеют юридического значения. Термин «избирательный процесс» можно рассматривать в широком и узком смысле. При этом в широком смысле избирательный процесс поглощает содержание термина «избирательная кампания», а в узком – означает реализуемую на практике систему сменяющих друг друга этапов организации и проведения выборов<sup>3</sup>. С.Д. Князев отмечает, что об избирательном процессе уместно говорить лишь в отношении подготовки и проведения выборов, а защита электоральных прав граждан как правоохранительная деятельность сопряжена с гражданским, административным или уголовным процессом<sup>4</sup>. Следовательно, документы, создаваемые в ходе такой защиты, нельзя отнести к числу избирательных.

Избирательными документами, прежде всего, являются следующие документы: содержащие решения индивидуального характера, имеющие властно-обязательный характер, влекущие правовые последствия в избирательном процессе (например, решения избирательных комиссий, касающиеся организации и проведения выборов); фиксирующие юридические факты, имеющие значение в избирательном процессе. К последней категории можно отнести, например, документы, фиксирующие факты, определяющие правовой статус субъектов (удостоверения доверенных лиц кандидата), и документы, фиксирующие факты-волеизъявления субъектов (избирательный бюллетень). Кроме того, следует обратить внимание на такую самостоятельную группу избирательных документов, как документы, являющиеся внешним выражением актов реализации прав и обязанностей субъектов избирательного процесса, не наделенных властными полномочиями при организации и проведении выборов (например, документы, представляемые при выдвижении и регистрации политическими партиями и кандидатами).

В нормативно-правовых актах о выборах существует целый ряд документов, которые прямо не называются избирательными, но при этом они имеют большое значение при установлении итогов голосования и определении результатов выборов, так как на их основе заполняются протоколы об итогах голосования или результатах выборов. Например, к таким документам относятся акт о приемке-передаче бюллетеней соответствующей комиссии, акт о признании бюллетеня недействительным, акт о погашении неиспользованных бюллетеней и др. Данные избирательные документы закрепляют различные факты-действия (передачу избирательных бюллетеней, совершение действий, направленных на погашение неиспользованных бюллетеней и др.).

*Признаком избирательного документа также является изготовление его преимущественно в особом порядке. Федеральный закон об основных гарантиях (подп. «и» п. 9 ст. 21) пре-*

<sup>1</sup> Князев С.Д. Избирательное право в правовой системе Российской Федерации: Дис. ... д-ра юрид. наук. Владивосток, 1999. С. 355.

<sup>2</sup> Кудряев В.А. Организация работы с документами: Учебник. М., 1998. С. 64.

<sup>3</sup> Избирательное право России: Учебник / Под ред. В.О. Лучина. М., 2008. С.237.

<sup>4</sup> Князев С.Д. Указ. соч. С. 353.

дусматривает, что Центральная избирательная комиссия Российской Федерации устанавливает нормативы, в соответствии с которыми изготавливаются списки избирателей и другие избирательные документы. Кроме того, на избирательную комиссию субъекта Российской Федерации возлагается обязанность по поручению Центральной избирательной комиссии Российской Федерации установить нормативы, в соответствии с которыми изготавливаются списки избирателей и другие избирательные документы (подп. «и» п. 9 ст. 23 Федерального закона об основных гарантиях).

*Следует также обратить внимание на такой признак избирательного документа, как создание его субъектами избирательного процесса.*

Как представляется, участие различных субъектов избирательного процесса в документировании избирательных действий и процедур неодинаково. Интересна позиция С.Д. Князева, который осуществляет типологизацию указанных субъектов в соответствии с целевыми установками их участия в избирательных правоотношениях, выделяя при этом политические и административные субъекты<sup>1</sup>. К политическим субъектам можно отнести граждан, избирателей, кандидатов, зарегистрированных кандидатов, избирательные объединения, доверенных лиц, членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса. Юридическое значение избирательных документов, создаваемых такими субъектами, заключается в подтверждении волеизъявления данных лиц воспользоваться принадлежащими им субъективными правами.

Административные субъекты избирательного права представлены избирательными комиссиями (их членами), органами государственной власти, органами местного самоуправления, государственными (муниципальными) должностными лицами и служащими. Данными субъектами создается большое количество правоприменительных актов.

Таким образом, на основе проведенного анализа считаем возможным закрепить в законодательстве следующее определение исследуемого понятия. *Избирательный документ – это изготавливаемый в особом порядке субъектами избирательного процесса и адресуемый им официальный юридический документ, за которым государство в соответствии с законодательством о выборах признает существенное юридическое значение для организации и проведения выборов.*

Представляется целесообразным рассмотреть некоторые виды избирательных документов, которые, с нашей точки зрения, представляют наибольший практический интерес. Как отмечает С.Д. Князев, особое место среди избирательных документов занимают первичные избирательные документы, к числу которых он относит избирательные бюллетени, подписные листы, списки избирателей<sup>2</sup>. Они содержат изначальную информацию об избирателях и результатах их волеизъявления.

### **Избирательные документы, имеющие наиболее важное юридическое значение в избирательном процессе**

**Список избирателей** – основной регистрационный избирательный документ, используемый на проводимых в Российской Федерации выборах. Не вызывает сомнений, что точность и правильность составления данного документа влияет на активное избирательное право каждого избирателя, а также на действительность проводимых выборов.

Пункт 3 ст. 77 Федерального закона об основных гарантиях предусматривает, что 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 в случае нарушения правил составления списков избирателей, других нарушений избирательного законодательства. Однако одного формального нарушения правил составления списков избирателей недостаточно для признания выборов недействительными, так как требуется подтверждение невозможности достоверного определения результатов сос-

<sup>1</sup> Князев С.Д. Указ. соч. С. 284.

<sup>2</sup> Там же. С. 355.



тоявшегося волеизъявления избирателей, принявших участие в голосовании.

Возникает вопрос, какие нарушения порядка составления списков избирателей могут быть расценены как не позволяющие с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей. Из судебной практики: суд признал незначительный разрыв в количестве голосов, поданных за кандидатов, в качестве главного критерия, влияющего на определение достоверности волеизъявления избирателей при нарушении порядка составления списков избирателей<sup>1</sup>.

Законодательство о выборах предъявляет к форме списка избирателей специфические требования (например, составление списка избирателей в двух экземплярах, сброшюровка списков и проставление заверительной записи на каждой книге (папке, томе) списков с одновременным подписанием данных записей). Из судебной практики: суд указал, что неисполнение избирательной комиссией установленных требований к оформлению списков избирателей не позволяет установить результаты волеизъявления избирателей, поэтому выборы должны быть признаны недействительными<sup>2</sup>. Суд также оценил допущенные нарушения в отношении избирательных списков, избирательных бюллетеней, списков досрочно проголосовавших вне помещения для голосования, реестров при отсутствии их надлежащего учета и оформления как нарушения избирательных прав граждан, которые лишают проведенные выборы такого признака, как достоверность.

Списки избирателей в Российской Федерации имеют исключительно важное юридическое значение в избирательном процессе. Во-первых, список избирателей аккумулирует информацию о потенциальных избирателях на определенной территории, а их наличие в списке избирателей позволяет им получить избирательные бюллетени для голосования. Во-вторых, отметки о проголосовавших избирателях используются при установлении итогов голосования, результатов выборов. Кроме того, этот документ имеет двойственный характер: с одной стороны, он обеспечивает частные интересы, то есть право каждого конкретного избирателя принимать участие в голосовании, реализовать свое активное избирательное право; с другой стороны, списки избирателей служат публичным интересам, так как правильность и точность их составления может повлиять на действительность проводимых выборов.

**Подписной лист** – это избирательный документ, составляемый в поддержку выдвижения кандидатов, списка кандидатов с целью их последующей регистрации. Подписные листы выступают в качестве возможной проверки общественной поддержку и значимость кандидата, избирательного объединения, выдвигающего кандидата, списка кандидатов<sup>3</sup>. Иные необходимые для регистрации документы имеют своей целью предоставление обществу достоверной информации о кандидатах. В связи с указанным принципиальным отличием подписных листов от иных предоставляемых для регистрации документов в законодательстве сформулирован запрет на внесение изменений в подписные листы после их предоставления в избирательную комиссию (п. 1<sup>1</sup> ст. 38 Федерального закона об основных гарантиях).

Учитывая особую значимость правильного оформления подписных листов для реализации гражданином конституционного права быть избранным, особое внимание следует обращать на дефекты подписных листов, встречающиеся в правоприменительной практике. Дефектом в юридическом документе является «изъян, недостаток, допущенный участником правовых отношений, непосредственно разрабатывающим данный юридический документ или имеющим возможность воздействовать на его разработку, который влечет или может повлечь за собой нежелательные правовые или иные последствия»<sup>4</sup>. Наличие дефектов в оформлении

<sup>1</sup> См.: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 28 февраля 2007 г. по делу № 92-Г07-6 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> См.: Решение Кировского районного суда г. Иркутска от 28 сентября 2000 г. по жалобе Дворниченко В.В. // Судебная практика рассмотрения избирательных споров: Сб. судебных постановлений: В 2 т. Т. 1 / Сост. В.В. Игнатенко, А.В. Миронов, Э.И. Девицкий, В. Е. Подшивалов; Избирательная комиссия Иркутской области. Иркутск, 2006. С. 94–95.

<sup>3</sup> См. подробнее: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 ноября 1998 г. № 26-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона от 21 июня 1995 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 48. Ст. 5969.

<sup>4</sup> Каргин К.В. Указ. соч. С. 156–157.

подписных листов может привести к признанию недействительными всех подписей, содержащихся в подписном листе, или только некоторых подписей.

Рассмотрим *основные дефекты в подписных листах*, которые подвергались оценке в судебной практике.

Так, в частности, *отсутствие примечания в подписном листе в судебной практике не рассматривалось как нарушение его формы*<sup>1</sup>. В отличие от остальной части подписного листа, которая в обязательном порядке должна содержать указанные в нем сведения, сведения, содержащиеся в примечании, являются дополнительными и вносятся в подписной лист только в том случае, если они в действительности имели место.

В судебной практике неоднократно рассматривался *вопрос об отличии сокращений, не препятствующих правильному восприятию сведений, от не указания необходимых в соответствии с законом данных об избирателе*. Оспаривалось признание недействительными подписей по причинам отсутствия указания в графе «адрес места жительства избирателей» наименования субъекта Российской Федерации и (или) муниципального образования. Суды расценивают отсутствие ряда данных в сведениях об избирателях и о сборщиках подписей как отсутствие необходимых в соответствии с законом данных<sup>2</sup>. При этом осуществляется обращение к легальной дефиниции понятия «адрес места жительства», содержащейся в норме п. 5 ст. 2 Федерального закона об основных гарантиях.

Однако в судебной практике встречается подход, согласно которому не указание наименования субъекта Федерации в адресе места жительства не является грубым нарушением<sup>3</sup>. Речь идет о частном случае не указания субъекта Федерации – не указании субъекта при расположении места жительства в пределах его столицы (административного центра).

Требования к указанию субъекта Российской Федерации в адресе места жительства распространяется и на сведения, вносимые о себе в подписной лист сборщиком подписей<sup>4</sup>.

Законодательство не дает четкого ответа, должны ли сведения в графе «адрес места жительства» точно соответствовать паспортным данным или допустимы сокращения. В норме п. 8 ст. 37 Федерального закона об основных гарантиях установлено, что в подписной лист вносится адрес места жительства, указанный в паспорте или документе, заменяющем паспорт гражданина. Следовательно, представляется необходимым уточнить рассматриваемое положение таким образом, чтобы адрес места жительства, вносимый в подписной лист, не сводился исключительно к указанному в паспорте, а включал также элементы легальной дефиниции «адреса места жительства», перечисленные в норме п. 5 ст. 2 Федерального закона об основных гарантиях.

*Одним из наиболее распространенных оснований для признания недостоверными подписей в поддержку кандидатов является присутствие в подписных листах неоговоренных исправлений в данных об избирателях*. При этом следует обратить внимание на то, что кандидат не вправе заверять любые исправления в подписном листе. Так, в определении от 18 апреля 2002 г. по делу № 37-Г02-1<sup>5</sup> Верховный Суд Российской Федерации согласился с Орловским областным судом, который решил, что исправления должны быть оговорены избирателем или лицом, удостоверяющим подписные листы, то есть лицом, допустившим ошибку. То обстоятельство, что критерии оценки исправлений в подписных листах не содержатся непосредственно в законодательстве о выборах, снижает уровень гарантированности прав кандидатов в процессе сбора подписей и их проверки. Возможно, некоторые исправления могут не иметь принципиального значения (например, не касаться даты внесения подписи, фамилии

<sup>1</sup> См.: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 26 ноября 2003 г. по делу № 67-Г03-21 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> См.: Определение Верховного суда Российской Федерации от 30 декабря 2004 г. по делу № 55-Г04-20; от 19 декабря 2005 г. по делу № 48-Г05-23; от 9 февраля 2009 г. по делу № 1-Г09-4; от 19 февраля 2009 г. по делу № 83-Г09-6 // Там же.

<sup>3</sup> См.: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 18 марта 2005 г. по делу № 85-Г05-4; от 25 сентября 2006 г. по делу № 84-Г06-7; от 24 мая 2006 г. по делу № 73-Г06-6 // Там же.

<sup>4</sup> См.: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 9 марта 2007 г. по делу № 91-Г07-12 // Там же.

<sup>5</sup> Там же.

подписавшегося), вследствие чего представляется допустимым сформулировать в отношении исправлений положение, аналогичное имеющемуся в отношении сокращений.

*Существенным дефектом в подписных листах следует считать неправильное заверение подписного листа.* Указанное нарушение является основанием для признания всех подписей, содержащихся в неправильно заверенном подписном листе, недействительными. Так, Верховным Судом Российской Федерации рассматривался вопрос о неуказании в сведениях о лице, собиравшем подписи, места жительства сборщика в соответствии с требованиями закона, а именно – места регистрации<sup>1</sup>. Сборщик подписей указал в подписном листе адрес места фактического проживания. Однако в избирательном праве юридическое значение при дается адресу регистрации гражданина.

Следует отметить, что Верховным Судом Российской Федерации отдельно подчеркивалось, что расположение сведений о сборщике подписей в определенной последовательности не требуется, так как не меняет объема сведений о нем<sup>2</sup>.

Кроме того, в судебной практике рассматривался вопрос об особенностях удостоверения подписных листов. Суд посчитал, что нельзя признать удостоверенными подписи избирателей, дата внесения которых в подписные листы стоит позже даты подписи сборщика подписей, поскольку такие подписи избирателей следует признать не заверенными подписью сборщика<sup>3</sup>. В связи с этим следует отметить, что законодательство требует заверять каждый подписной лист без уточнения времени такого заверения (до внесения в него подписей или после). Однако подпись сборщика подписей на еще не заполненном подписном листе не имеет юридического значения. Следовало бы уточнить соответствующие нормы законов о выборах, указав, что заверение подписей в каждом подписном листе осуществляется посредством внесения в него подписей сборщика после сбора подписей избирателей.

Избирательный закон исключает какой-либо иной способ заверения подписного листа сборщиком подписей и кандидатом, кроме собственноручного, а нарушение данного правила устанавливает в качестве основания для признания всех содержащихся в таком подписном листе подписей недействительными<sup>4</sup>.

*Предоставление подписных листов в надлежащем виде (в частности, пронумерованных, сброшюрованных) имеет важное значение применительно к соблюдению обязательных требований к оформлению подписных листов, представляемых в соответствующую комиссию.* Несоблюдение данных требований означает невозможность проверки подписных листов в порядке, определенном законодательством<sup>5</sup>.

**Избирательный бюллетень** – это документ, фиксирующий юридический факт-волеизъявление избирателя. Значение избирательного бюллетеня как средства выражения воли избирателей предопределяет повышенные законодательные требования не только к форме и содержанию данного документа, но так же и к порядку работы с ним членов избирательных комиссий. В связи с этим законодатель закрепляет четкую правовую базу, регулирующую все этапы, связанные с изготовлением, распределением, использованием бюллетеней, предусматривает механизм отчетности по каждому бюллетеню.

Требования, предъявляемые к избирательным бюллетеням, можно разделить на требования к форме и требования к содержанию бюллетеня. К форме бюллетеня относятся требования к языку, бумаге, степени защиты, расположению информации в бюллетене. Законодательно устанавливаются требования к бумаге, на которой изготавливаются бюллетени, а также предусматривается, что избирательный бюллетень должен иметь определенную степень защиты. Технологические процедуры изготовления и защиты избирательных бюллетеней

<sup>1</sup> См.: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 6 октября 2006 г. по делу № 25-Г06-17 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> См.: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 18 марта 2005 г. по делу № 86-Г05-12 // Там же.

<sup>3</sup> См.: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2000 г. по делу № 32-Г00-6; от 6 октября 2008 г. по делу № 66-Г08-23 // Там же.

<sup>4</sup> См.: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 19 февраля 2009 г. по делу № 86-Г09-3 // Там же.

<sup>5</sup> См.: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 26 февраля 2007 г. по делу № 33-Г07-4 // Там же.

ней обеспечивают юридическую силу и значение данного документа в избирательном процессе.

В Федеральном законе об основных гарантиях не урегулирован вопрос о различных деталях, касающихся сведений о кандидатах, списках кандидатов в избирательном бюллетене (в частности, речь идет о цвете шрифта, его размере, типе). Вследствие того, что полномочия по утверждению формы и текста бюллетеней возлагаются на соответствующие избирательные комиссии, отмеченные вопросы начертания шрифта в сведениях о кандидатах, списках кандидатов оставляются на усмотрение комиссий. В правоприменительной практике встречаются примеры оспаривания данных деталей как влияющих на принцип равенства кандидатов. Так, в определении Верховного Суда Российской Федерации от 8 октября 2004 г. по делу № 12-Г04-8<sup>1</sup> указано, что площадь полей для отображения сведений о кандидатах в депутаты носит технический характер и не определяет волеизъявление избирателей. Однако в связи с этим следует привести постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 14 февраля 2007 г. № 198/1239-4<sup>2</sup>, в котором предусматривалось, что при решении вопроса об утверждении формы и текста бюллетеня как основного избирательного документа, безусловно, следует исходить из общего принципа равноправия граждан Российской Федерации в реализации своих избирательных прав и связанного с ним положения о том, что все кандидаты обладают равными правами. С учетом указанных требований должен решаться вопрос о размере и насыщенности начертания шрифта при размещении в бюллетене сведений о кандидатах.

Особое значение имеет оценка избирательного бюллетеня на предмет его действительности. Недействительность документа означает несоответствие его установленным законом требованиям и, следовательно, неспособность данного юридического документа порождать определенные правовые последствия. По общему правилу недействительными считаются бюллетени, которые не содержат отметок в квадратах, расположенных напротив фамилий кандидатов, наименований избирательных объединений, или в которых число отметок в указанных квадратах превышает число отметок, установленное законом. Предусматриваются также дополнительные основания признания бюллетеней недействительными, например, при досрочном голосовании и при голосовании вне помещения для голосования в день голосования. В данном случае нарушен порядок работы с избирательными бюллетенями, так как с точки зрения правильности заполнения и соблюдения формы бюллетень может быть действительным. К недействительному также относится бюллетень, который содержит отметку избирателя, проголосовавшего досрочно, в квадрате напротив фамилии выбывшего кандидата<sup>3</sup>.

Вид отметки, которая может быть поставлена в бюллетене, следуя букве закона, не влияет на действительность бюллетеня. Вследствие этого избиратель не связан жесткими требованиями в отношении письменного оформления своего выбора.

Рассматривая вопрос недействительности избирательного бюллетеня, следует отметить наличие в законе понятия «бюллетень неустановленной формы». Пункт 11 ст. 68 Федерального закона об основных гарантиях устанавливает, что при сортировке бюллетеней участковая комиссия отделяет бюллетени неустановленной формы. В соответствии с законом избирательные бюллетени неустановленной формы не признаются недействительными, а правовые последствия их обнаружения заключаются в том, что они не учитываются. Таким образом, действительность избирательного бюллетеня предполагает отсутствие оснований для признания его недействительным и соответствие бюллетеня установленной форме. Бюллетени неустановленной формы имеют дефекты, возникшие в связи с нарушением требований к их изготовлению или к приданию им юридической силы в участковых избирательных комиссиях (проставление необходимых в соответствии с законом печатей и подписей).

В заключение следует отметить, что на действительность избирательного бюллетеня ока-

<sup>1</sup> СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> См.: Там же.

<sup>3</sup> См.: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 21 июня 2002 г. по делу № 58-Г02-18 // Там же.

зывают влияние: дефекты формы (считается бюллетенем неустановленной формы) и содержания (считается недействительным) данного юридического документа; обстоятельства, при которых избирательный бюллетень был допущен к голосованию (в данном случае не осуществляется проверка наличия дефектов в форме и содержании документа, а сомнению подвергается достоверность бюллетеня).

**Протокол участковой избирательной комиссии об итогах голосования является** основным документом, который комиссия заполняет незамедлительно после подведения итогов голосования на избирательном участке. На основании подлинных первых экземпляров протокола вышестоящие избирательные комиссии устанавливают итоги голосования и определяют результаты выборов. Протокол участковой избирательной комиссии об итогах голосования можно условно разделить на две части: в первой отражены показатели, характеризующие качество работы избирательных комиссий и проведенных подсчетов, а во второй содержится количество голосов, набранных кандидатами, списками кандидатов. В связи с этим для обеспечения достоверности данных, включаемых в рассматриваемый документ, большое значение имеет выполнение всех формальных процедур подсчета голосов и совершения иных избирательных действий, результаты которых отражаются в протоколе.

Анализ правоприменительной практики показывает, что следующие вопросы оценки действительности протоколов представляют наибольший интерес. В ряде судебных решений рассматривался вопрос относительно оспаривания действительности и законности протокола на основании расхождения между данными, содержащимися в протоколе и его копии. Так, Верховным Судом Российской Федерации неоднократно отмечалось, что поскольку представленные суду заявителями протоколы участковых избирательных комиссий не соответствуют требованиям, предъявляемым к копиям документов, они не могут свидетельствовать о незаконности протоколов<sup>1</sup>. Кроме того, Верховный Суд Российской Федерации в определении от 30 марта 1999 г. по делу № 49-Г99-6<sup>2</sup> обратил внимание на то, что законодательство не предусматривает необходимости использовать и учитывать при определении результатов выборов иные документы, кроме полученных из территориальных избирательных комиссий. Следовательно, содержание в копиях протоколов иных сведений, чем в их оригиналах, не может служить основанием для безусловного признания протоколов недействительными. Копия воспроизводит информацию подлинного документа, но не имеет юридической силы. Однако заверенная копия является копией документа, на которой в соответствии с установленным порядком проставляются реквизиты, придающие ей юридическую силу. Нарушение порядка заверения копии протокола не позволяет признать их надлежаще оформленными копиями. Следовательно, юридического значения такие документы не имеют, и данные, содержащиеся в них, не опровергают итоги голосования. Ненадлежащим образом заверенная копия протокола может быть заверена до подписания протокола об итогах голосования на избирательном участке и проверки контрольных соотношений данных протокола<sup>3</sup>, может содержать пробелы в заполнении граф, стоящие в них даты и время заполнения могут не соответствовать времени подведения итогов голосования<sup>4</sup>.

Применительно к вопросу о юридическом значении отсутствия подписи члена избирательной комиссии в протоколе следует отметить позицию Верховного Суда Российской Федерации, в соответствии с которой неподписание протокола избирательной комиссии об установлении итогов голосования кем-либо из членов комиссии не является основанием для признания такого протокола недействительным<sup>5</sup>. Федеральный закон об основных гарантиях

<sup>1</sup> См.: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 30 марта 1999 г. по делу № 49-Г99-6; от 2 июля 2002 г. по делу № 66-Г02-20; от 25 августа 2004 г. по делу № 41-Г04-7; от 16 июля 2008 г. по делу № ГКПИ08-1403; от 6 августа 2008 г. по делу № 51-Г08-22 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> См.: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 3 ноября 2003 г. по делу № 22-Г03-12 // Там же.

<sup>4</sup> См.: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 11 августа 2004 г. по делу № 26-Г04-8 // Там же.

<sup>5</sup> См.: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 21 июля 2004 г. по делу № 26-Г04-3; от 5 августа 2002 г. по делу № 46-Г02-12; от 8 октября 2008 г. по делу № КАС08-478 // Там же.

указывает, что протокол является действительным, если он подписан большинством от установленного числа членов участковой комиссии с правом решающего голоса (п. 27 ст. 68).

Кроме того, представляется важным рассмотреть оценочное понятие «сомнения в правильности составления протоколов и (или) сводных таблиц» (п. 9 ст. 69 Федерального закона об основных гарантиях). Такие сомнения могут быть основанием для принятия соответствующей избирательной комиссией решения о проведении повторного подсчета голосов. Интересно решается вопрос о толковании указанного оценочного понятия в определении Верховного Суда Российской Федерации от 17 сентября 2002 г. по делу № 56-Г02-27<sup>2</sup>. Суд обратил внимание на толкование. В частности, суд отметил, что, исходя из смысла соответствующей нормы, сомнения в правильности составления протоколов могут возникнуть у любого из участников избирательного процесса – членов избирательных комиссий как с правом решающего, так и с правом совещательного голоса, кандидатов, наблюдателей, избирателей, представителей средств массовой информации. Возникшие сомнения должны быть, во-первых, доведены участниками выборов до сведения избирательной комиссии, правомочной принимать решение о проведении повторного подсчета голосов избирателей, и, во-вторых, такие сомнения должны иметь обоснование в качестве источника их возникновения. Подтверждением подобных сомнений могут быть акты о нарушениях избирательных прав, составленные наблюдателями, представителями кандидатов, избирательных объединений.

В заключение считаем важным подчеркнуть, что протоколы об итогах голосования на соответствующем избирательном участке имеют важное юридическое значение, так как от содержания этих документов, во-первых, зависят в дальнейшем результаты выборов, а, во-вторых, соблюдение установленных законодательством избирательных процедур и действий при их составлении позволяет реализовать такие принципы избирательного процесса, как гласность, открытость, объективная достоверность.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Избирательные документы являются правовой формой объективизации в избирательном процессе результатов правореализации, в том числе такого специфического вида реализации права, как правоприменение. С формально-юридической стороны они закрепляют разнообразные факты и данные, имеющие непосредственное юридическое значение для организации и проведения выборов.

Избирательные документы выступают в качестве необходимого средства осуществления участниками избирательных кампаний принадлежащих им электоральных правомочий. В частности, посредством данных документов закрепляются властные решения, принимаемые соответствующими избирательными комиссиями, а также волеизъявления политических субъектов избирательного права на участие в тех или иных избирательных действиях. Нарушение требований к оформлению избирательных документов и порядку работы с ними может привести к признанию проведенных выборов недействительными. Вследствие этого особое значение имеет рассмотрение юридических дефектов избирательных документов и их влияния на законность избирательного процесса, а также на выявление действительной воли избирателей.



<sup>1</sup> СПС «КонсультантПлюс».



Председатель Центральной избирательной комиссии Российской Федерации В.Е. Чуров вручает диплом победителю Конкурса А.С. Гетьман

третья премия

## Становление и развитие федерального избирательного законодательства

**ДУКСИН Павел Александрович**,  
аспирант юридического факультета  
Саратовского государственного университета  
им. Н.Г. Чернышевского

Научный руководитель:

**КОМКОВА Галина Николаевна**,  
доктор юридических наук, профессор,  
декан юридического факультета  
Саратовского государственного университета  
им. Н.Г. Чернышевского



В соответствии с ч. 2 ст. 32 Конституции Российской Федерации граждане России имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Данное явление представляет собой безусловное достижение современного избирательного права.

Согласно ч. 3 указанной конституционной нормы не имеют права избирать и быть избранными, в частности, граждане, **содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда**.

На наш взгляд, подобное изъятие из перечня избирательных прав граждан является цензом. Однако в современной науке избирательного права этот ценз практически не изучен. В целом дискуссии по данной тематике сводятся к двум основным концепциям:

1. Лишение избирательных прав заключенных не представляет собой меру ответственности и ничего общего не имеет с уголовным наказанием «лишение прав»;
2. Лишение избирательных прав заключенных является мерой юридической ответственности, имеющей уголовную природу, но применяемой ко всем гражданам, которым назначено наказание в виде лишения свободы, по умолчанию и в силу прямого действия Конституции Российской Федерации.

Совершенно очевидно, что четкой и однозначной позиции власть и общество по этому вопросу пока не выработали. Именно поэтому представляется крайне важным проследить процесс эволюции института лишения избирательных прав заключенных в период с 1917 г. и до сегодняшнего дня. В указанный исторический отрезок времени законодатель занимал диаметрально противоположные позиции на этот счет.

В настоящее время назрела необходимость инициировать общественно-научную и политическую дискуссии на предмет того, является ли ограничение (лишение) избирательных прав заключенных в соответствии с ч. 3 ст. 32 Конституции РФ мерой юридической ответственности либо это явление иного порядка. Это и является главной **целью** настоящей работы.

Для достижения поставленной цели необходимо решить ряд **задач**:

- ▶ провести глубокий анализ отечественного избирательного права за период с 1917 г. по настоящее время и выявить особенности лишения избирательных прав по суду в тот или иной промежуток времени;
- ▶ изучить состояние общественного мнения, особенности электорального поведения, идеологии, доминирующие морально-нравственные ценности российского общества в разрезе эпохальных изменений избирательного законодательства при введении (отмене) лишения избирательного права по суду;
- ▶ ознакомиться с основными научными и общественно-политическими дискуссиями по заданной тематике. В частности, подробно изучить деятельность Конституционной комиссии и Конституционного совещания при обсуждении проектов ныне действующей Конститу-



ции РФ и выявить основные точки зрения участников дискуссии на природу лишения избирательных прав заключенных.

**Объектом** настоящего исследования являются правоотношения в сфере применения избирательного ценза в виде лишения (ограничения) избирательных прав граждан, находящихся в местах лишения свободы по приговору суда.

**Предметом** настоящего исследования являются нормы отечественного избирательного права, принятые в период с 1917 г. и до настоящего времени, регулирующие процесс лишения (ограничения) избирательных прав заключенных.

В процессе подготовки данной работы были использованы документы архивных фондов, публикуемые впервые, а также публикации, достаточно редко цитируемые в современных исследованиях. На наш взгляд, выводы, к которым мы пришли при написании настоящей работы, также могут нести элементы научной новизны и в целом позволят достичь поставленных целей.

## **Глава 1. ЛИШЕНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ ПО СОВЕТСКОМУ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ 1917–1977 гг.**

Одним из первых советских избирательных документов является Положение о выборах в Учредительное собрание 1917 г. Необходимо отметить, что документ публиковался по частям в очень трудное для нашей страны время противостояния Временного правительства и Петросовета и вызвал серьезные дискуссии в обществе<sup>1</sup>. Учредительное собрание, как известно, просуществовало недолго – 6 января 1918 г. оно было распущено по решению большевиков<sup>2</sup>.

В соответствии со ст. 5 Положения о выборах в Учредительное собрание права участия в выборах лишаются:

«1) присужденные вступившими в законную силу судебными приговорами, если они не восстановлены ранее в правах состояния:

а) к каторжным работам (к каторге) – до истечения десяти лет по отбытии наказания сими работами;

б) к ссылке на поселение, к отдаче в исправительные арестантские отделения, к заключению в исправительном доме, тюрьме или крепости, с лишением или ограничением прав состояния, – до истечения пяти лет по отбытии наказания;

2) осужденные за кражу, мошенничество (...).»

Очевидно, что в данном случае лишение избирательных прав выступает в качестве дополнительного наказания, имеющего к тому же отлагательное действие на период после отбытия преступником основного наказания.

Статья 9 дополняет вышеуказанные основания для лишения избирательных прав: «Не допускаются к участию в выборах те из внесенных в избирательные списки лица, кои ко времени производства выборов утратят избирательные права (в частности, по суду. – *Л.Д.*), равно как и те, кои к указанному времени окажутся лишенными свободы или на основании вступивших в законную силу судебных приговоров или вследствие привлечения их судебною властью в качестве обвиняемых в каком-либо преступном деянии с избранием в отношении их мерою пресечения содержания под стражею»<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> См., например: Вишняк М.В. Всероссийское Учредительное собрание. Париж, 1932; Гессен В.М. Русское Учредительное собрание и выборы в него. Пг., 1917; Нольде Б.Э. Учредительное собрание и его задачи. Пг., 1917; Соколов К.Н. Учредительное собрание. Пг., 1917; Протасов А.Г. Всероссийское Учредительное собрание: История рождения и гибели. М., 1997; Кудинов О.А. Учредительное собрание в России 1918 г.: классовая теория против права // История государства и права. 2006. № 4. С. 9.

<sup>2</sup> См.: Декрет, принятый на заседании Центрального исполнительного комитета 6 января 1918 г. «О роспуске Учредительного собрания» // Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского правительства. Отд. I. № 15. Ст. 216.

<sup>3</sup> См.: Положение о выборах в Учредительное собрание: Постановление Временного правительства от 20.07.1917 г. «Об утверждении раздела I Положения о выборах в Учредительное собрание» // Собрание узаконений и распоряжений Правительства, издаваемое при Правительствующем сенате. Отд. I. № 169. Ст. 915; Постановление Временного правительства от 11.09.1917 г. «Об утверждении глав VI–X раздела I и раздела II Положения о выборах в Учредительное собрание».

Представляется закономерным, что авторы данного документа разделили статьи, предусматривающие лишение избирательных прав при назначении наказания с лишением свободы и без такового: *каторга, ссылка на поселение – исправительный арестантский дом, тюрьма, крепость*. При этом в ст. 5 подчеркивается, что лишение избирательных прав при помещении в арестантский дом, тюрьму или крепость (в места лишения свободы) производится **на основании назначения дополнительного наказания в виде лишения или ограничения прав состояния** (иными словами – поражения в правах). Статья 9 снова акцентирует внимание на том, что заключенные и подследственные под стражей лишаются избирательных прав **наравне** с теми группами лиц, которые перечислены в ст. 4, то есть на общих основаниях, видимо, по умолчанию.

Первая Конституция РСФСР, принятая 10 июля 1918 г. на заседании V Всероссийского съезда Советов, носила явно выраженный классовый характер<sup>1</sup>. В известном Манифесте Николая II от 3 июня 1907 г. «О выборах в Государственную думу» прямо говорилось, что «Государственная дума должна быть русской по духу»<sup>2</sup>. Советское избирательное законодательство, особенно в период своего становления в 1920–1940-е гг., также акцентировало особое внимание на классовых ограничениях прав граждан. Это можно объяснить тем, что советская власть была вынуждена действовать силовым путем в целях сохранения собственного влияния в государстве.

Статья 23 Конституции РСФСР 1918 г. уполномочивает советскую власть, «руководствуясь интересами рабочего класса в целом, лишать отдельных лиц отдельных групп прав, которые используются ими в ущерб интересам социалистической революции». «Классовый» ценз нашел свое отражение и в ст. 65, непосредственно определяющей перечень граждан, лишенных избирательных прав.

Декрет 1921 г. «Об ограничении прав по судебным приговорам» вводит понятие «ограничение прав»<sup>3</sup>. При вынесении приговоров суды и трибуналы должны решить два вопроса: признается ли осужденный опороченным по суду (виновным) и подлежит ли он вследствие этого ограничения в правах.

Рассмотрим положение дел с лишением избирательных прав заключенных по Конституции СССР 1936 г. и Конституции РСФСР 1937 г., которые органами официальной правительственной пропаганды назывались «самыми прогрессивными и демократическими в мире». Как известно, в Конституции СССР впервые появляется глава «Избирательная система». Статья 135 лишает избирательных прав, в частности, лиц, «осужденных судом с лишением избирательных прав». Разъясняя суть данного избирательного ценза, один из современников правильно заметил, что лица, «осужденные судом с лишением избирательных прав, причем только на срок, указанный в приговоре (курсив мой. – П.Д.), не пользуются этим правом»<sup>4</sup>. Большая советская энциклопедия издания 1954 г. содержит статью, посвященную избирательным цензам: «По действующему законодательству лишение избирательных прав допускается лишь по приговору суда (на срок не свыше 5 лет) в отношении лиц, совершивших наиболее тяжкие уголовные преступления»<sup>5</sup>. В интервью французской газете «Тан» Председатель СНК СССР В.М. Молотов также делает акцент на том, что «дело идет об осуществлении в СССР действительно всеобщего, действительно прямого, действительно равного и тайного избирательного права, которым не будут пользоваться только лица, лишенные избира-

рание» // Там же. № 251. Ст. 1801; Постановление Временного правительства от 23.09.1917 г. «Об утверждении раздела третьего Положения о выборах в Учредительное собрание о порядке выборов в армии и флоте» // Там же. № 253. Ст. 1810.

<sup>1</sup> См.: Конституция (Основной Закон) РСФСР 1918 г. // Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского правительства РСФСР. 1918. № 51.

<sup>2</sup> См.: Государственная дума в России в документах и материалах. М., 1957. С. 273.

<sup>3</sup> См.: Декрет СНК РСФСР от 05.05.1921 г. «Об ограничении прав по судебным приговорам» // СУ РСФСР. 1921. № 39. Ст. 209.

<sup>4</sup> См.: Аскеров А. Выборы в местные советы депутатов трудящихся // Пропагандист и агитатор РККА. 1939. № 17. С. 8.

<sup>5</sup> Отмечается, что этот перечень цензов, с учетом лишения избирательных прав душевнобольных, исчерпывающий // См.: БСЭ. Т. 25. 2-е изд. М., 1954. С. 310.

тельного права приговором суда»<sup>1</sup>. Умалишенных В.М. Молотов в этой беседе по какой-то причине указать забыл. Иными словами, срок лишения избирательных прав отдельно оговаривался в уголовном приговоре.

Что же касается Конституции РСФСР 1937 г., то здесь вырисовывается довольно любопытная ситуация. В первоначальной редакции Основного Закона ст. 139, гарантирующая всеобщность выборов и указывающая на перечень соответствующих изъятий, звучала следующим образом: «Выборы депутатов являются всеобщими: все граждане РСФСР, достигшие 18 лет, независимо от расовой и национальной принадлежности, вероисповедания, образовательного ценза, оседлости, социального происхождения, имущественного положения и прошлой деятельности, имеют право участвовать в выборах депутатов и быть избранными, за исключением (курсив мой. – П.Д.) умалишенных и лиц, осужденных судом с лишением избирательных прав»<sup>2</sup>. Очевидно, что данное законоположение полностью дублирует ст. 135 Конституции СССР, рассмотренную выше. 27 декабря 1958 г. был принят Закон РСФСР, внесший изменения в ст. 139, изложив ее в новой редакции. Формулировка о лишении избирательных прав «лиц, осужденных судом с лишением избирательных прав» была отменена совсем как в Конституции СССР 1936 г., так и в Конституции РСФСР 1937 г. В преамбуле к Закону РСФСР, внесшему данное изменение в Конституцию РСФСР, прямо указывается на то, что это было сделано «в соответствии с Законом СССР от 25 декабря 1958 года «Об отмене лишения избирательных прав по суду»<sup>3</sup>.

Таким образом, в один день Верховный Совет отменил наказание в виде лишения избирательных прав граждан по суду, убрав его из уголовного законодательства, а также в виде лишения избирательных прав граждан, находящихся в местах лишения свободы и лишившихся избирательных прав без решения суда, по умолчанию, посредством прямого действия конституций СССР и союзных республик.

Соответственно, УК РСФСР 1960 г.<sup>4</sup> и УК РФ 1996 г.<sup>5</sup> также не предусматривают наказания в виде лишения избирательных прав.

## Глава 2. ЛИШЕНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ ПО СОВЕТСКОМУ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ 1977–1990 гг.

Конституция СССР 1977 г.<sup>6</sup> и Конституция РСФСР 1978 г.<sup>7</sup> в своих первоначальных редакциях не содержали ограничений избирательных прав граждан, находящихся в местах лишения свободы по приговору суда. В соответствии со ст. 96 Конституции СССР 1977 г. и ст. 92 Конституции РСФСР 1978 г. исчерпывающе предусматривались три избирательных ценза: наличие гражданства, возрастной и умственной полноценности гражданина. Разумеется, избирательное законодательство СССР и союзных республик, принятое и действовавшее с 1978 г. до 1988–1989 гг., также не предусматривало лишения избирательных прав граждан, находящихся в местах заключения<sup>8</sup>.

Однако в 1988 и 1989 гг. положение дел кардинально изменилось: отныне граждане, на-

<sup>1</sup> См.: Нейман А.Ф. Беседа Председателя СНК СССР тов. В.М. Молотова с главным редактором французской газеты «Тан» г-ном Шастенэ 19 марта 1936 года // Комсомольская правда. 1936. 24 марта.

<sup>2</sup> См.: Конституция (Основной Закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики (утверждена постановлением Чрезвычайного XVII Всероссийского Съезда Советов от 21 января 1937 г.) // Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-крестьянского Правительства РСФСР. 1937. № 2.

<sup>3</sup> См.: Закон СССР от 25 декабря 1958 года «Об отмене лишения избирательных прав по суду» // Ведомости ВС СССР. 1958. № 1. Ст. 7.

<sup>4</sup> См.: Закон РСФСР от 27.10.1960 г. «Об утверждении Уголовного кодекса РСФСР» (с посл. изм. и доп.) // Ведомости ВС РСФСР. 1960. № 40. Ст. 591.

<sup>5</sup> См.: Уголовный кодекс РФ от 13.06.1996 г. № 63-ФЗ (с посл. изм. и доп.) // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

<sup>6</sup> См.: Конституция СССР от 07.10.1977 г. // Ведомости ВС СССР. 1977. № 41. Ст. 617.

<sup>7</sup> См.: Конституция РСФСР от 12.04.1978 г. // Ведомости ВС РСФСР. 1978. № 15. Ст. 407.

<sup>8</sup> См.: ст. 2 Закона СССР от 06.07.1978 г. № 7772-IX «О выборах в Верховный Совет СССР» // Ведомости ВС СССР. 1978. № 28. Ст. 441; ст. 2 Закона РСФСР от 03.08.1979 г. «О выборах в местные Советы народных депутатов РСФСР» // Ведомости ВС РСФСР. 1978. № 32. Ст. 784; ст. 2 Закона РСФСР от 08.09.1978 г. «О выборах в Верховный Совет РСФСР» // Ведомости ВС РСФСР. 1978. № 32. Ст. 845.

ходящиеся в местах лишения свободы, снова лишаются избирательных прав. В преамбулах к законам об изменении основ советской избирательной системы причинами таких изменений называлось следующее: «В целях развития социалистической демократии, самоуправления народа, совершенствования избирательной системы»<sup>1</sup>.

Еще на XXVII съезде КПСС, в феврале 1986 г., М.С. Горбачев заявил о необходимости «социалистического самоуправления народа»<sup>2</sup>. Особый акцент на потребностях в немедленном реформировании советской государственно-правовой системы был сделан уже на пленуме ЦК КПСС в январе 1987 г. Тогда М.С. Горбачев выступил с примечательным тезисом: «В текущем пятилетии предстоит провести большую работу по подготовке и принятию новых законов, связанных с развитием социалистического самоуправления народа, расширением гарантий прав и свобод граждан»<sup>3</sup>. Газета «Правда» также приводит справедливые слова М.С. Горбачева, что «мы не решим задач «перестройки», если не будем твердо и неустанно добиваться демократизации»<sup>4</sup>. Г.В. Дыльнов, исследуя данную проблематику, сделал следующий вывод, колоритно отражающий настроения «перестройки»: «Предстоит реконструировать нашу политическую систему, чтобы она могла эффективным образом выполнять функцию подъема каждого члена общества к сознательному социальному творчеству»<sup>5</sup>.

Точки над «i» были расставлены на XIX Всесоюзной конференции КПСС, состоявшейся в июне–июле 1988 г.: курс на политическую реформу был взят основательно и бесповоротно<sup>6</sup>. Вслед за этим был принят новый пакет законов, регулирующих избирательные отношения. На II сессии Верховного Совета СССР, состоявшейся в октябре 1989 г., вопрос о необходимости изменения нормы ст. 96 Конституции СССР, касающейся избирательного права советских граждан, начал обсуждаться<sup>7</sup>. Это делалось по прямому указанию I съезда народных депутатов СССР (май–июнь 1989 г.). На тот момент основной акцент дискуссии был поставлен на правомерность лишения избирательных прав заключенных, находящихся в местах лишения свободы с санкции прокурора (следственный изолятор). На 18-м заседании ВС СССР А.И. Лукьянов предложил поправку о лишении избирательных прав «лиц, находящихся в местах лишения свободы». Член ВС СССР Л.А. Арутюнян предложила отдельной строкой исключить из понятия «места лишения свободы» следственный изолятор, поскольку лишение избирательных прав граждан, находящихся в СИЗО, противоречит презумпции невиновности. На это А.И. Лукьянов ответил, что «нет, к сожалению, [этого сделать] нельзя, потому что этот принцип (лишение избирательных прав граждан, находящихся в местах предварительного заключения. – П.Д.) проверен практикой (...). Мы должны исходить из того, что лица, находящиеся в заключении, не могут выдвигаться кандидатами и голосовать»<sup>8</sup>. Дискуссия на этом прекратилась.

Обсуждение данного вопроса было продолжено на одном из следующих заседаний. Ю.Х. Калмыков сделал следующее заявление: «При обсуждении статьи 96 определенные сом-

<sup>1</sup> См.: Закон СССР от 01.12.1988 г. № 9853-XI «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР // Ведомости ВС СССР. 1988. № 49. Ст. 727; Закон РСФСР от 27.10.1989 г. «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР» // Ведомости ВС РСФСР. 1989. № 44. Ст. 1303.

<sup>2</sup> См.: Из доклада М.С. Горбачева на XXVII Съезде КПСС // XXVII Съезд КПСС (25 февраля – 3 марта 1986 г.): Стенографический отчет. Т. 1. М.: Политиздат, 1986. С. 77.

<sup>3</sup> См.: Горбачев М.С. О перестройке и кадровой политике КПСС // Коммунист. 1987. № 3. С. 26. См. также: Скуратов Ю.И. Социалистическое самоуправление народа и развитие законодательства об общественном и государственном строе // XXVII Съезд КПСС и повышение эффективности конституционного регулирования (Межвузовский сборник научных трудов). Свердловск, 1988. С. 55.

<sup>4</sup> См.: Правда. 1987, 26 июня.

<sup>5</sup> См.: Дыльнов Г.В. Советы народных депутатов в условиях перестройки / Под ред. Ю.А. Макарова. Саратов: Изд-во Саратовского университета, 1990. С. 17.

<sup>6</sup> Особую символичность проведению партийной конференции придавал тот факт, что в последний раз она состоялась в 1941 г. и была созвана по личной инициативе В.И. Сталина в судьбоносные времена начала Второй мировой войны.

<sup>7</sup> См.: Мэтлок Джек Ф. Смерть империи: Взгляд американского посла на распад Советского Союза / Пер. с англ. Т. Кудрявцевой и В. Мисюченко. М.: Рудомино, 2003. С. 46.

<sup>8</sup> См.: Вторая сессия ВС СССР. Стенографический отчет. Ч. III. 16–23 октября 1989 г. М.: Изд-во ВС СССР, 1989. С. 211.

нения вызвала пятая часть. Некоторые депутаты исходили из того, что если человек находится в местах заключения, в частности в следственном изоляторе, то, исходя из презумпции невиновности, он не должен лишаться избирательного права. Комитет Верховного Совета СССР по вопросам законодательства, законности и правопорядка отметил в своем заключении, что в этом случае он не лишается избирательных прав. *Но в силу изоляции* этих лиц от общества на законных основаниях они, согласно Конституции СССР, не участвуют в этот период в выборной кампании. Для обеспечения гарантий лицам, находящимся в местах лишения свободы, мы изменили редакцию следующим образом: «в выборах не участвуют психически больные граждане, признанные судом недееспособными, лица, содержащиеся по решению суда либо с санкции прокурора в местах лишения свободы, а также направленные по решению суда в места принудительного лечения». Здесь добавлено: «по решению суда либо с санкции прокурора»<sup>1</sup>. Таким образом, причина того, что граждане, находящиеся в местах лишения свободы, ограничиваются в избирательных правах, состоит в том, что эти лица **физически изолированы от общества**. Это – официальная позиция государства<sup>2</sup>.

Один из депутатов отвечает Ю.Х. Калмыкову, что понятие «места лишения свободы» по советскому законодательству вполне определенное: «местами лишения свободы определяются по закону только те, куда направляют по приговору суда». Поэтому «распространение на обвиняемых, которые еще не признаны виновными, такого ограничения, как лишение избирательных прав, – это грубейшее нарушение формулы правового государства и презумпции невиновности».

Острые дебаты на предмет целесообразности лишения избирательных прав граждан, находящихся в местах лишения свободы, продолжились на II съезде народных депутатов СССР, который состоялся двумя месяцами позже, в декабре 1989 г. Основной доклад по вопросам избирательной системы был сделан первым заместителем Председателя ВС СССР А.И. Лукьяновым, позицию которого мы обрисовали выше. На заседаниях с 8-го по 12-ое и на 14-ом народные депутаты дебатировали данный вопрос в форме прений по докладу.

Депутат Ю.С. Шелухин предложил изложить ч. 5 ст. 96 Конституции СССР следующим образом: «В выборах не участвуют психически больные, признанные судом недееспособными, лица, подвергнутые аресту на основании судебного решения или с санкции прокурора. Никакие другие избирательные цензы, кроме изложенных в статье, не допускаются». С точки зрения депутата, это соответствует ст. 54 Конституции СССР, согласно которой никто не может быть подвергнут аресту иначе как на основании судебного решения или с санкции прокурора<sup>3</sup>. Таким образом, *лишение избирательных прав заключенных данная поправка не предусматривала*.

Итак, в 1989 г. система отечественного избирательного законодательства была перестроена в соответствии с обновленными редакциями Конституции СССР 1977 г. и Конституции РСФСР 1978 г. Граждане, находящиеся в местах лишения свободы по приговору суда, *снова лишались избирательных прав*. Более того, законы РСФСР «О выборах народных депутатов РСФСР» и «О выборах народных депутатов местных Советов народных депутатов РСФСР», принятые в 1989 г., допускали лишение избирательных прав граждан, находящихся в местах лишения свободы, даже с санкции прокурора<sup>4</sup>. Комментируя эти изменения, С.А. Авакьян в 1989 г. отметил следующее: «Законодатель остановился на широкой формуле,

<sup>1</sup> См.: Вторая сессия ВС СССР. Стенографический отчет. Ч. IV. 24–31 октября 1989 г. М.: Изд-во ВС СССР, 1989. С. 42.

<sup>2</sup> См. также: Белоновский В.Н. Лишение избирательных прав как мера юридической ответственности // История государства и права. 2005. № 9. С. 16.

<sup>3</sup> См.: Второй Съезд народных депутатов СССР (12–24 декабря 1989 г.): Стенографический отчет. Т. 2. М.: Изд-во ВС СССР, 1990. С. 390, 420.

<sup>4</sup> См.: ст. 2 Закона СССР от 01.12.1988 г. «О выборах народных депутатов СССР» // Ведомости ВС СССР. 1988. № 49. Ст. 729; ст. 2 Закона РСФСР от 27.10.1989 г. «О выборах народных депутатов РСФСР» // Ведомости ВС РСФСР. 1989. № 44. Ст. 1305; ст. 2 Закона РСФСР от 27.10.1989 г. «О выборах народных депутатов местных Советов народных депутатов РСФСР» // Ведомости ВС РСФСР. 1989. № 44. Ст. 1306; ст. 2 Положения о порядке избрания мэра города Москвы, утвержденного Постановлением Президиума ВС РСФСР от 27.04.1991 г. «Об организации проведения выборов мэра города Москвы 12 июня 1991 года» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 18. Ст. 578.

она охватывает осужденных, отбывающих наказание, находящихся под следствием, задержанных и арестованных. Естественно, речь идет о лицах, оказавшихся в местах лишения свободы на законных основаниях»<sup>1</sup>. Конечно, формула действительно широкая. Представляется, что она даже *чрезмерно* широкая, причем границы ее широты входят за рамки элементарных правозащитных принципов. Граждане, находящиеся под следствием, а также задержанные и арестованные, относятся к группам лиц, вина которых не доказана (за исключением ареста как вида наказания либо административного взыскания). Следовательно, к ним не могут применяться уголовно-правовые санкции, сущность которых сродни уголовному наказанию. Во всяком случае, с естественно-правовой точки зрения это выглядит именно так.

Известно, что в отличие от конституций РСФСР 1937 и 1978 гг., текст действующего Основного Закона не содержит отдельной главы «Избирательная система». Как было отмечено в начале данного исследования, вопрос о включении в Конституцию РФ этой главы остается животрепещущим в научной среде. Существует точка зрения, согласно которой «не включение в текст новой Конституции главы об избирательной системе и взаимосвязанных вопросах избирательной политики послужило дополнительным стимулом для развития отраслевых начал в избирательном законодательстве. Конституционная скудость обусловила интенсивный характер законопроектной работы по решению комплекса вопросов, связанных с формированием избирательного законодательства на всех уровнях, поиска новой юридической формы регулирования избирательных процессов»<sup>2</sup>. На наш взгляд, это достаточно справедливое замечание.

### Глава 3. ЛИШЕНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ ПО СОВРЕМЕННОМУ РОССИЙСКОМУ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ 1991–2009 гг.

12 декабря 1993 г. была принята ныне действующая Конституция РФ<sup>3</sup>. Вопрос о лишении избирательных прав заключенных бурно дебатировался на заседаниях Конституционной комиссии и Конституционного совещания – коллективных органов, созданных по инициативе Б.Н. Ельцина в целях разработки проекта нового Основного Закона. Рассмотрим вкратце процесс обсуждения конституционной нормы, касающейся лишения избирательных прав заключенных.

Конституционная комиссия была создана на основании постановления СНД РСФСР через три дня после принятия Декларации о государственном суверенитете РСФСР<sup>4</sup>. Председателем комиссии был назначен Б.Н. Ельцин, ответственным секретарем – О.Г. Румянцев.

Данному вопросу мы хотели бы уделить особое внимание.

На заседании 31 августа 1990 г. В.Л. Шейнис поставил перед комиссией вопрос о необходимости регулирования избирательных цензов. Особенно нуждается в уточнении формулировка о том, «кто лишается избирательного права, во всяком случае пассивного, кто осужден судом или кто находится в местах заключения?»<sup>5</sup>. Самый ранний проект Основного Закона от 1 октября 1990 г., условно обозначенный № 1-10-90 23:04, содержал ряд принципиально важных моментов: во-первых, ст. 2.3.7 прямо указывала на то, что гражданин может быть лишен избирательных прав исключительно по решению суда; во-вторых, ст. 5.5.5 устанавливала, что «в выборах не участвуют граждане, признанные судом недееспособными по причине психи-

<sup>1</sup> См.: Авакьян С.А. Реформа советской избирательной системы – важнейший шаг в демократизации жизни общества // Государственно-правовые аспекты демократизации советского государства / Под. Ред. С.А. Авакьяна. М.: Изд-во МГУ, 1989. С. 10.

<sup>2</sup> См.: Веденеев Ю. А., Лысенко В. И. Избирательный процесс // Становление новой российской государственности: Реальность и перспективы: Открытый доклад Гуманитарного и политологического центра «Стратегия». М., 1996. С. 93.

<sup>3</sup> См.: Конституция РФ (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) от 25.12.1993 г. (с изм., внесенными законами Российской Федерации о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ и от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ) // Российская газета. 1993, 25 дек.; 2009, 21 янв.

<sup>4</sup> См.: Постановление СНД РСФСР от 16.06.1990 № 37-1 «Об образовании Конституционной комиссии» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1990. № 3. Ст. 24.

<sup>5</sup> См.: Из истории создания Конституции РФ. Конституционная комиссия: Стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.): В 6 т. Т. 1: 1990 год / Под общ. ред. О.Г. Румянцева. М.: Волтерс Клавер, 2007. С. 157.

ческого заболевания, лица, в отношении которых вступило в силу законное решение суда, предусматривающее наказание, которое включает лишение избирательных прав; лица, находящиеся по решению суда в местах принудительного лечения»<sup>1</sup>. Таким образом, первоначальный проект Конституции содержал *прямое указание* на необходимость введения наказания в виде лишения избирательных прав либо наказания, которое включает лишение избирательных прав. Таким наказанием сегодня является лишение свободы, однако ни один нормативно-правовой акт не регламентирует порядок и основания лишения избирательных прав заключенных, кроме ч. 3 ст. 32 Конституции, и то косвенно. Проект от 5 октября 1990 г. № 5-10-90 также предусматривал возможность лишения избирательных прав по решению суда (ст. 2.3.7). С этого момента берет верх теория о необходимости *автоматического лишения избирательных прав заключенных* (ст. 5.5.2)<sup>2</sup>. Тем не менее, как мы увидим далее, эта теория не всегда носила определяющий характер, переменнo уступая теории отдельного наказания в виде лишения избирательных прав либо полной отмены лишения активного избирательного права заключенных.

Проект Конституции РФ, принятый Конституционной комиссией за рабочую основу 12 ноября 1990 г. и опубликованный для всенародного обсуждения в газете «Аргументы и факты», содержал следующую формулировку: «Не могут быть избранными и не участвуют в выборах граждане, признанные судом недееспособными, и лица, в отношении которых вступил в силу приговор суда, предусматривающий наказание в виде лишения свободы»<sup>3</sup>. Формулировка, смысл которой полностью совпадает с положениями ст. 32 Конституции РФ. Положения проекта от 10 сентября 1991 г. № 10-09-91 прямо указывали на возможность «лишения избирательных прав в соответствии с законом» (ч. 2 ст. 31)<sup>4</sup>. Проект от 21 февраля 1991 г. № 32-02-91 23:35, в добавление к вышеобозначенному цензу, подразумевал также запрет на участие в голосовании граждан, «находящихся в день выборов под арестом, назначенным по постановлению суда в качестве меры пресечения»<sup>5</sup>. Таким образом, перечень изъятий для осуществления избирательных прав расширился. Один из международных наблюдателей, профессор американского университета Г. Шварц справедливо отметил, что запрет на осуществление избирательных прав гражданами, находящимися под арестом, является нарушением принципа презумпции невиновности. Действительно, «существует немало примеров того, как тиранические правительства, понимая сложность предстоящих выборов, «превентивно» арестовывали оппонентов, чтобы гарантировать себе победу»<sup>6</sup>.

В мае 1991 г. Конституционная комиссия рассматривала на своем заседании неопубликованный законопроект «О выборах Президента РСФСР». Согласно ст. 2 данного законопроекта лица, «на день голосования отбывающие наказание в местах лишения свободы по приговору суда», в выборах главы государства участия не принимали<sup>7</sup>. Впрочем, данная формулировка полностью совпадает с положениями ст. 2 действовавшего на тот момент Закона РСФСР «О выборах Президента РСФСР»<sup>8</sup>. Комиссия пыталась переработать данный закон в несколько ином ключе, не касаясь вопроса об избирательных цензах. Тем не менее, учитывая ряд замечаний, в том числе международных наблюдателей, вопрос о лишении избирательных прав граждан, находящихся под арестом, был снят и практически не обсуждался,

<sup>1</sup> См.: Интернет-сайт ответственного секретаря Конституционной комиссии О.Г. Румянцева // <http://www.rumiantsev.ru/project/37>

<sup>2</sup> См.: Интернет-сайт ответственного секретаря Конституционной комиссии О.Г. Румянцева // <http://www.rumiantsev.ru/project/36>

<sup>3</sup> См.: Из истории создания Конституции РФ. Конституционная комиссия: Стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.): В 6 т. Т. 1: 1990 год / Под общ. ред. О.Г. Румянцева. М.: Волтерс Клавер, 2007. С. 623, 642.

<sup>4</sup> См.: Интернет-сайт ответственного секретаря Конституционной комиссии О.Г. Румянцева // <http://www.rumiantsev.ru/project/52>

<sup>5</sup> См.: Из истории создания Конституции РФ. Конституционная комиссия: Стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.): В 6 т. Т. 2: 1991 год / Под общ. ред. О.Г. Румянцева. М.: Волтерс Клавер, 2008. С. 72.

<sup>6</sup> См.: Там же. С. 1106.

<sup>7</sup> См.: Там же. С. 184.

<sup>8</sup> См.: Закон от 24.04.1991 г. «О выборах Президента РСФСР» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 17. Ст. 510.

поскольку участники комиссии пришли к выводу, что **это ограничение является необоснованным нарушением прав человека**.

Достаточно интересно выглядит формулировка, представляющая собой п. 2 ст. 31 очередного проекта Конституции от 16 сентября 1991 г. № 16-09-91. С этим проектом лично знакомился Б.Н. Ельцин, внося туда правки и замечания. И так, «не могут быть избранными и не участвуют в голосовании граждане, признанные судом недееспособными, а также лишённые избирательного права в соответствии с законом»<sup>1</sup>. Следует указать на два момента: во-первых, изъятия подобного рода справедливо именуется *лишением права*; во-вторых, подразумевается либо существование отдельного закона о выборах, который бы устанавливал избирательные цензы, либо введение отдельного уголовного наказания в виде лишения избирательного права. Во всяком случае, автором позиции, согласно которой специфические избирательные цензы – это частность, «которая относится скорее к избирательному закону, чем к Конституции», является цитированный нами В.А. Шейнис<sup>2</sup>. К сожалению, участники комиссии впоследствии отказались от данной формулировки. По данному проекту один из международных наблюдателей Т. Берджентал высказал справедливое опасение, что лишение избирательных прав заключённых может быть «использовано в массовом масштабе, чтобы препятствовать осуществлению голосования»<sup>3</sup>. Тем не менее формулировка осталась прежней, и проект Конституции РФ от 24 октября 1991 г., подготовленный Конституционной комиссией для представления V съезду народных депутатов РСФСР, *уже содержал норму, напоминающую положения современной ч. 3 ст. 32 Конституции РФ и лишающую избирательных прав граждан, «находящихся в местах лишения свободы по приговору суда»*<sup>4</sup>. Следует обратить особое внимание на тот факт, что в процессе обсуждения данная формулировка несколько раз менялась. Участники комиссии сначала остановились на варианте, ограничивающем в избирательных правах **только** недееспособных лиц. Однако по специальному настоянию Председателя Верховного Суда РСФСР В.М. Жуйкова было добавлено, что *заключённые также лишаются избирательных прав*<sup>5</sup>.

В течение 1992–1993 гг. по вопросу об избирательных правах заключённых Конституционная комиссия находилась на своеобразном перепутье. Так, проекты от 10 сентября, 4, 18 апреля и 15 октября 1992 г. содержали категорический запрет на осуществление заключёнными активного и пассивного избирательного права<sup>6</sup>. Следует отметить, что норму о лишении активного избирательного права вносили по настоянию Верховного Совета РФ и съезды народных депутатов РФ. Своеобразное противоборство по данному вопросу особенно заметно проявилось на VI съезде народных депутатов РФ 18 апреля 1992 г., когда первоначальная норма о лишении заключённых только пассивного избирательного права, представленная Конституционной комиссией, была целенаправленно изменена депутатами на формулировку, предусматривающую **лишение данных лиц как активного, так и пассивного избирательного права**<sup>7</sup>.

Тем не менее проекты Конституционной комиссии от 17 марта, 17 ноября 1992 г., а также от 8 апреля, 4 мая и 16 июля 1993 г. содержали нормы, **предоставляющие заключённым активное избирательное право**<sup>8</sup>. Таким образом, следует подчеркнуть, что официальная пози-

<sup>1</sup> См.: Из истории создания Конституции РФ. Конституционная комиссия: Стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.): В 6 т. Т. 2: 1991 год / Под общ. ред. О.Г. Румянцева. М.: Волтерс Клавер, 2008. С. 286.

<sup>2</sup> См.: Из истории создания Конституции РФ. Конституционная комиссия: Стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.): В 6 т. Т. 1: 1990 год / Под общ. ред. О.Г. Румянцева. М.: Волтерс Клавер, 2007. С. 157.

<sup>3</sup> См.: Из истории создания Конституции РФ. Конституционная комиссия: Стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.): В 6 т. Т. 2: 1991 год / Под общ. ред. О.Г. Румянцева. М.: Волтерс Клавер, 2008. С. 1075.

<sup>4</sup> См.: Там же. С. 571.

<sup>5</sup> См.: Там же. С. 776.

<sup>6</sup> См.: Интернет-сайт ответственного секретаря Конституционной комиссии О.Г. Румянцева // <http://www.rumiantsev.ru/project/50, /41, /42, /60>

<sup>7</sup> См.: Проект Конституции РФ, принятый за основу VI Съездом народных депутатов РФ 18 апреля 1992 года // <http://www.rumiantsev.ru/project/42>

<sup>8</sup> См.: Интернет-сайт ответственного секретаря Конституционной комиссии О.Г. Румянцева // <http://www.rumiantsev.ru/project/51, /43, /54, /61, /49, /44>



ция Конституционной комиссии по этому вопросу была следующей: **граждане, находящиеся в местах лишения свободы, лишаются только права быть избранными. Право избирать и участвовать в голосовании по вопросам референдума за ними сохраняется.** Именно эта позиция и была представлена Конституционной комиссией на рассмотрение еще одного временного коллективного государственного органа – Конституционного совещания.

Конституционное совещание было учреждено Б.Н. Ельциным весной 1993 г<sup>1</sup>. Первое заседание состоялось уже 29 апреля. Конституционное совещание представляло собой своеобразную переговорную площадку, на которой обсуждались самые наболевшие вопросы, а также выработывались конкретные предложения по улучшению экономической и политической ситуации в России. В отличие от Конституционной комиссии Конституционное совещание носило более политизированный оттенок, заседания его групп проходило в стенах Кремля. С апреля 1993 г. Конституционная комиссия и Конституционное совещание работали параллельно, хотя следует отметить, что с началом деятельности Конституционного совещания именно оно стало играть первостепенную роль, в том числе и для Б.Н. Ельцина лично. Разумеется, вопрос о лишении избирательных прав заключенных, поскольку это представляло собой неотъемлемую часть создаваемой Конституции, также обсуждался.

В конце апреля в «Известиях» был уже опубликован первый проект Основного Закона, лишавший заключенных активного и пассивного избирательного права<sup>2</sup>. Впервые участники совещания подробно затронули данный вопрос 8 июня на заседании группы представителей товаропроизводителей и предпринимателей по доработке проекта Конституции РФ. Сначала дебатировался вопрос о соотношении понятий «душевнобольной» и «признанный судом недееспособным» в разрезе правомерности лишения избирательных прав тех и других.

В процессе обсуждения предложения прокуратуры Костромской области о лишении заключенных активного и пассивного избирательного права председательствующий В.Ф. Шумейко несколько раз повторяет свою позицию, что *только суд* может лишать избирательных прав граждан, в том числе и находящихся в местах лишения свободы, каждый раз при вынесении обвинительного приговора, на свое усмотрение. При этом он настаивает на том, чтобы вообще не записывать в Конституции избирательные цензы относительно недееспособных и заключенных. В.А. Никонов поддерживает его точку зрения, ссылаясь на опыт США, где «никто не видит ничего страшного в том, что люди, содержащиеся в тюрьме, или душевнобольные голосуют на выборах». С.С. Алексеев, пытаясь выявить смысл лишения избирательных прав заключенных, ссылается на опыт советской избирательной системы, которая объясняла это «фактической невозможностью участвовать в избрании». Далее, В.Ф. Шумейко, рассуждая на эту же тему, делает интересное и справедливое предположение, что «в реальной жизни только для того, чтобы не создавать лишней избирательный участок, проще лишать гражданина избирательных прав, (...) потому что это лишняя головная боль, лишняя работа. Запись про заключенных надо убрать полностью – только суд решает, кто не может. (...) Только суд может поразить в правах, а не абстрактная запись в Конституции». Затем К.А. Бендукидзе, возражая В.Ф. Шумейко, поднимает интересный аспект данного вопроса: *действительно, а что, если уголовное законодательство не предусматривает поражения в правах?* В.Ф. Шумейко отвечает ему, **что если такого наказания уголовное право не предусматривает, то нет вообще никаких оснований к лишению избирательных прав.** Ю.А. Милуков, поддерживая точку зрения председательствующего, добавляет, что предоставление активного избирательного права заключенным, наоборот, было бы проявлением «цивилизованности и гуманности общества», ибо голоса заключенных «дестабилизирующую

<sup>1</sup> См.: Указ Президента РФ от 20.05.1993 г. № 718 «О созыве Конституционного совещания и завершении подготовки проекта Конституции РФ» (с изм. от 31.05.1993 г.) // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 21. Ст. 1903; Указ Президента РФ от 02.06.1993 г. № 840 «О порядке работы Конституционного совещания» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 23. Ст. 2105; Указ Президента РФ от 16.06.1993 г. № 928 «Об организации дальнейшей работы Конституционного совещания» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 25. Ст. 2375; Распоряжение Президента РФ от 08.09.1993 г. № 621-рп // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 37. Ст. 3482.

<sup>2</sup>См.: Известия. 1993, 30 апр.

роль» в общем итоге избирательной кампании все равно сыграть не смогут. На наш взгляд, – это справедливая точка зрения. Следует отметить, что группа приняла норму, согласно которой избирательных прав лишаются только граждане, признанные судом недееспособными. Заключенные избирательных прав не лишаются<sup>1</sup>. Поправка прокуратуры Костромской области принята не была. 9 июня на заседании группы представителей федеральных органов государственной власти по доработке проекта Конституции РФ данная поправка также была отвергнута участниками совещания<sup>2</sup>.

10 июня на заседании группы представителей политических партий, профсоюзных, молодежных, иных общественных организаций, массовых движений и конфессий по доработке проекта Конституции РФ участники совещания обсуждали тот самый проект Конституционной комиссии, о котором шла речь выше. Предметом обсуждения была формулировка, согласно которой заключенные лишались только пассивного избирательного права. Ю.И. Стецовский поддержал формулировку Конституционной комиссии. А.А. Собчак, который председательствовал на данном заседании, возразил ему, ссылаясь на то, что прежде группа уже проголосовала за статью целиком, а именно в том варианте, где заключенные лишаются активного и пассивного избирательного права. Один из участников заседания группы, который, как отмечается в стенограмме, не представился, сделал достаточно актуальное замечание, что законодательство РФ, регулирующее режимы исправительно-трудовых учреждений, не предусматривает, что *режимы исправительных учреждений подразумевают дополнительные ограничения в осуществлении заключенными своих избирательных прав*. Н.В. Соловьев идет еще дальше и предлагает лишить заключенных права избирать, а право быть избранным предоставить, мотивируя это тем, что голосование в местах лишения свободы может происходить под давлением администрации. Эта реплика вызвала оживление в зале. Действительно, механизм осуществления гражданином пассивного избирательного права в местах лишения свободы представляется эфемерным и трудно реализуемым.

Далее, Г.В. Тюрин делает любопытное выступление, в котором говорит о том, что на выборах Президента РФ 12 июня 1991 г. «почти 9 процентов содержащихся в исправительно-трудовых колониях проголосовали за Б.Н. Ельцина, имея на то избирательное право. В этой Конституции мы можем лишить их этого права». В.С. Столыпин, возражая Г.В. Тюрину, приводит довод, что предоставление заключенным избирательного права может повлечь за собой массовую манипуляцию «общественным сознанием, получая заведомо искаженный результат». Л.Г. Убожко, не соглашаясь с В.С. Столыпиным, отмечает, что «спецконтингент» всегда отлично информирован обо всем, что происходит с ними и вокруг них. Поэтому, если только заключенных не будут в массовом порядке переводить в места лишения свободы, находящиеся в границах другого избирательного округа, они сделают правильный выбор. В итоге участники группы одобрили проект Конституционной комиссии, разрешающий заключенным голосовать на выборах и референдумах<sup>3</sup>.

Тем не менее впоследствии рабочие группы пришли-таки к выводу о необходимости лишения активного и пассивного избирательного права заключенных. При этом стенографический отчет заседаний Конституционного совещания, изданный в 20 томах, не отражает этого перехода к более жесткой формулировке. Известно лишь о том, что такую норму содержал президентский проект Основного Закона. Поэтому участники совещания зачастую брали его за основу. На заседании рабочей комиссии по доработке проекта РФ 15 июня 1993 г. обсуждался уже не вопрос о целесообразности лишения избирательных прав заключенных, а вопрос о том, лишать ли избирательных прав граждан, находящихся в местах *ограничения* свободы, или граждан, находящихся в местах лишения свободы. Н.Т. Рябов сделал попытку обратить внимание присутствующих на то, что сама эта норма является реакционной, что она

<sup>1</sup> См.: Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы. 29 апреля – 10 ноября 1993 г. В 20 т. Т. 3 (8 июня 1993 г.). М.: Юридическая литература Администрации Президента РФ, 1995. С. 374–377.

<sup>2</sup> См.: Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы. 29 апреля – 10 ноября 1993 г. В 20 т. Т. 4 (9 июня 1993 г.). М.: Юридическая литература Администрации Президента РФ, 1995. С. 51.

<sup>3</sup> См.: Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы. 29 апреля – 10 ноября 1993 г. В 20 т. Т. 5 (10 июня 1993 г.). М.: Юридическая литература Администрации Президента РФ, 1995. С. 268–271.

просто «переписывается по инерции», однако данный вопрос обсуждения не получил. Группа сошлась на необходимости употребить формулировку «места лишения свободы»<sup>1</sup>. В процессе заседания группы представителей политических партий, профсоюзных, молодежных, иных общественных организаций, массовых движений и конфессий по доработке проекта Конституции РФ, которое состоялось 24 июня 1993 г., участники совещания подтвердили данные выводы, отметив, что лишение избирательных прав может происходить только в местах лишения свободы, а не в местах ее ограничения. Тем не менее К.А. Любарский подчеркнул, что группа хотела предоставить заключенным избирательные права, однако этого **им сделать не дали**. Какие бы то ни было дополнительные пояснения к этой несколько странной фразе отсутствуют<sup>2</sup>.

Вопрос о нецелесообразности лишения избирательных прав заключенных, конечно, обсуждался и дальше. Так, на заседании группы представителей товаропроизводителей и предпринимателей по доработке проекта Конституции РФ, которое состоялось 25 июня 1993 г., А.Ф. Власов предлагает вернуться к формулировке, лишавшей избирательных прав только лишь недееспособных лиц. Далее В.Ф. Шумейко напоминает возражающим с места участникам группы, что этот вопрос уже подробно обсуждался (8 июня 1993 г., см. выше), и группа пришла к выводу, что лишение избирательных прав заключенных нецелесообразно. Поправка была снова одобрена группой<sup>3</sup>.

Несмотря на то, что рассматриваемый нами вопрос подробно дискутировался в заседаниях рабочих групп Конституционного совещания, последнее слово осталось за так называемым президентским проектом, одобренным Конституционным совещанием, по состоянию на 12 июля 1993 г. Этот проект уже содержит норму ч. 3 ст. 32 Конституции, согласно которой граждане, содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда, не имеют право избирать и быть избранными<sup>4</sup>.

Таким образом, к окончанию деятельности Конституционного совещания имелось несколько альтернативных проектов Основного Закона. Так, проект рабочей группы в составе Шахрая С.М. (руководитель), Абросимовой Е.Б., Азаровой Н.П., Бунина И.А., Маслова А.В., Минх Г.В., Орехова Р.Г., Слива А.Я. и Тарасова О.А. предусматривал **только лишение пассивного избирательного права** указанных категорий граждан<sup>5</sup>. То же самое положение было выдвинуто проектом, подготовленным Конституционной комиссией Съезда народных депутатов РФ (последний вариант от 16 июля 1993 г.)<sup>6</sup>.

Проект Конституции, в который правку вносил лично Б.Н. Ельцин<sup>7</sup>, а также проект, опубликованный для всеобщего ознакомления 10 ноября 1993 г. для последующего вынесения на всенародное голосование<sup>8</sup>, в соответствии с Указом Президента РФ<sup>9</sup>, уже содержали тот вариант ст. 32, который в настоящее время и является предметом нашего детального рассмотрения. Проект, представленный Президентом РФ<sup>10</sup>, а также проект, одобренный Конститу-

<sup>1</sup> См.: Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы. 29 апреля – 10 ноября 1993 г. В 20 т. Т. 9 (15 июня 1993 г.). М.: Юридическая литература Администрации Президента РФ, 1995. С. 464–466.

<sup>2</sup> См.: Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы. 29 апреля – 10 ноября 1993 г. В 20 т. Т. 14 (24 июня 1993 г.). М.: Юридическая литература Администрации Президента РФ, 1996. С. 285, 288.

<sup>3</sup> См.: Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы. 29 апреля – 10 ноября 1993 г. В 20 т. Т. 15 (25, 26, 28 июня 1993 г.). М.: Юридическая литература Администрации Президента РФ, 1996. С. 352.

<sup>4</sup> См.: Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы. 29 апреля – 10 ноября 1993 г. В 20 т. Т. 17 (10–12, 24 июля 1993 г.). М.: Юридическая литература Администрации Президента РФ, 1996. С. 367.

<sup>5</sup> См.: Федерация. 1992. № 16.

<sup>6</sup> См.: Проект Конституции Российской Федерации. Подготовлен Конституционной комиссией Съезда народных депутатов РФ: Документы и материалы. М.: Республика, 1993 // Материал взят из интернет-публикации данной работы на сайте [http://constitution.garant.ru/DOC\\_1201.htm](http://constitution.garant.ru/DOC_1201.htm)

<sup>7</sup> См.: Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы. 29 апреля – 10 ноября 1993 г. В 20 т. Т. 20 (28 октября – 10 ноября 1993 г.). М.: Юридическая литература Администрации Президента РФ, 1996. С. 489.

<sup>8</sup> См.: Российские вести. 1993, 10 ноября.

<sup>9</sup> См.: Указ Президента РФ от 06.10.1993 г. № 1845 «О проекте Конституции РФ, представляемом на всенародное голосование» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 45. Ст. 4332.

<sup>10</sup> См.: Московская правда. 1993. 5 мая.

ционным совещанием<sup>1</sup> (который, как уже отмечалось, собственно и базировался на проекте, предложенном Президентом РФ), содержали избирательный ценз для заключенных: **они не имели права избираться и быть избранными**. Этот вариант и был впоследствии закреплён положением, ныне представляющим собой ч. 3 ст. 32 Конституции РФ.

Таким образом, анализируя деятельность Конституционной комиссии и Конституционного совещания по разработке проекта Основного Закона РФ, действующего сегодня, можно прийти к выводу, что норма ч. 3 ст. 32, лишаящая избирательных прав заключенных, изначально не была постулатом, возведенным в ранг непререкаемости. Наоборот, участники конституционного процесса бурно обсуждали данный вопрос: спорили, приводили научные доводы, обменивались сведениями из правоприменительной практики. *Все это позволяет сделать главный вывод о том, что научная сторона вопроса о лишении избирательных прав заключенных требует своей дальнейшей разработки и тщательнейшего исторического изучения.*

## ВЫВОДЫ

Представляется необходимым свести исследованные выше данные в таблицу:

*Таблица 1.* Наличие в законодательстве СССР и РФ за период 1917–2009 гг. наказания в виде лишения избирательных прав по суду и лишения избирательных прав в соответствии с конституционным актом

	Лишение избирательных прав как вид уголовного наказания (по суду)	Автоматическое лишение избирательных прав как вид конституционно-правовой ответственности ( по умолчанию)
1917	имеется	имеется
1920	имеется	имеется
1924	имеется	имеется
1925	имеется	имеется
1930	имеется	имеется
1936	имеется	имеется
1937	имеется	имеется
1940	имеется	имеется
1945	имеется	имеется
1950	имеется	имеется
1958	отменено	отменено
1960	отменено	отменено
1965	отменено	отменено
1970	отменено	отменено
1977	отменено	отменено
1978	отменено	отменено
1980	отменено	отменено
1985	отменено	отменено
1988	отменено	имеется

<sup>1</sup> См.: Рабочая трибуна. 1993. 21 июля.

	Лишение избирательных прав как вид уголовного наказания (по суду)	Автоматическое лишение избирательных прав как вид конституционно-правовой ответственности ( по умолчанию)
1990	отменено	имеется
1993	отменено	имеется
1995	отменено	имеется
2000	отменено	имеется
2005	отменено	имеется
2009	отменено	имеется

Итак, можно отметить главную закономерность, что до 1988–1989 гг., когда советское руководство взяло уверенный курс на «демократизацию» отечественной системы, уголовное наказание в виде лишения избирательных прав и автоматическое лишение избирательных прав граждан, которым вынесен приговор, предусматривающий наказание в виде лишения свободы, **существовали**. Именно поэтому лишение избирательных прав было ясным и прозрачным. При этом такое **существование** наблюдается как в период их действия, так и в период их отмены Законом СССР в 1958 г. Иными словами, тот факт, что после принятия данного закона лишение избирательных прав исчезло как из Конституции, так и из Уголовного кодекса, позволяет сделать вывод о том, что это были **явления одного и того же порядка**. Исходя из этой посылки, представляется нелогичным, что в 1988–1989 гг. лишение избирательных прав «вернулось» **только** в Конституцию, а не в Конституцию и Уголовный кодекс одновременно, как это было раньше. Именно поэтому вопрос о целесообразности включения данной нормы в уголовное законодательство и в Конституцию в целом так подробно обсуждался высшими государственными органами РСФСР и СССР, а впоследствии и РФ. Именно поэтому участники Конституционной комиссии и Конституционного совещания потратили не один час на диспуты и обсуждения данного вопроса.

Тем не менее точка зрения, отражающая больше пережитки прошлых лет, чем законы современного развития гражданского общества, возобладала и, несмотря на консолидированную позицию Конституционной комиссии и большинства Конституционного совещания – предоставить заключенным активное избирательное право, воплотилась в действующем Основном Законе и уверенно прижилась в современном избирательном законодательстве. Однако это открывает простор для научных дискуссий и новым измерениям проблемы избирательных цензов.





Председатель Центральной избирательной комиссии Российской Федерации В.Е. Чуров вручает диплом победителю Конкурса П.А. Дуксину

третья премия

**Правовые условия, ограничивающие возможность инициирования, назначения и проведения референдумов в Российской Федерации**

**ПЕТУХОВА Наталия Валерьевна,**

соискатель кафедры конституционного и международного права Юридического института Томского государственного университета (г. Братск)

Научный руководитель:

**БАРНАШОВ Александр Матвеевич,**

кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой конституционного и международного права Юридического института Томского государственного университета



В соответствии с Конституцией Российской Федерации<sup>1</sup> референдум является одной из форм высшего непосредственного выражения власти народа (ч. 3 ст. 3), посредством которой граждане реализуют конституционное право на участие в управлении делами государства (ч. 1 ст. 32). «Политическое значение референдума состоит в том, что с его помощью граждане приобретают возможность императивного решения определенных вопросов и эффективного воздействия на формирование политики государственных и иных органов власти, а последние в свою очередь – возможность сверять свои решения с мнением народа или отдельной его части»<sup>2</sup>.

Вместе с тем этот инструмент народовластия характеризуется известными недостатками: «... референдум выступает в качестве ограниченного проявления народного суверенитета, подрывает основы современного парламентаризма, является искаженным выражением мнения избирателей...»<sup>3</sup> и др. Именно этим фактом обусловлена необходимость установления правовых условий, ограничивающих случаи применения референдума для решения вопросов общественного и государственного значения, ибо без использования таких правовых механизмов «...стирается грань между прямой демократией и популизмом, что грозит дезорганизацией общества»<sup>4</sup>. Однако в связи с этим перед законодателем возникает проблема решения сложной юридической задачи: с одной стороны, следует установить правовые рамки, сдерживающие необоснованное применение института референдума, с другой – обеспечить, чтобы эти нормативные запреты не повлекли ликвидацию правового поля для реализации права граждан на участие в референдуме. Как указал Конституционный Суд РФ: «Определяя условия и порядок проведения референдума, федеральный законодатель ... не может отменять или умалять само принадлежащее гражданам РФ право на участие в референдуме, вводить несоразмерные его ограничения»<sup>5</sup>. При установлении указанных нормативных ограничений законодатель должен учитывать, что референдум отра-

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации: Принята всенародным голосованием 12.12.1993г. (с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ и от 30.12.2008 № 7-ФКЗ) // СПС «КонсультантПлюс. Версия Проф».

<sup>2</sup> Комарова В.В. Механизм непосредственной демократии современной России (система и процедуры). М.: Формула права, 2006. С. 79.

<sup>3</sup> Руденко В.Н. Конституционно-правовые проблемы прямой демократии в современном обществе: Автореферат дис. ... д-ра юр. наук. Екатеринбург, 2003. С. 29.

<sup>4</sup> Там же. С. 30.

<sup>5</sup> По делу о проверке конституционности Федерального конституционного закона «О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации»: Постановление Конституционного Суда РФ от 11.06.2003г. № 10-П // СПС «КонсультантПлюс. Версия Проф».

жает «общие тенденции к демократизации различных аспектов жизни общества»<sup>1</sup>.

В этой связи анализ правовых условий, ограничивающих возможность инициирования, назначения и проведения референдумов в РФ, представляет как научный, так и практический интерес. Актуальность данного исследования обусловлена и тем фактом, что законодательство о федеральном референдуме претерпевает существенные изменения, касающиеся условий, ограничивающих возможность его проведения, что вызывает необходимость их научного осмысления.

На основе изучения конституционных норм государств Европы В. Н. Руденко выделяет следующие правовые ограничения принятия гражданами публично-властных решений: сокращение круга вопросов, которые могут быть вынесены на референдум более высокого уровня; установление особого порядка выдвижения инициативы проведения референдума; ограничения по времени его проведения и возможностей вынесения на референдум отвергнутых предложений и др. Подход российского законодателя к установлению условий, ограничивающих случаи принятия гражданами публично-властных решений на референдуме, в целом аналогичен европейскому, однако их закрепление осуществляется не на конституционном уровне, а текущим законодательством.

Как показывает анализ норм отечественного законодательства о референдумах – ФКЗ от 28.06.2004г. № 5-ФКЗ (ред. от 24.04.2008г.) «О референдуме Российской Федерации»<sup>2</sup> (далее – ФКЗ о референдуме РФ), ФЗ от 12.06.2002г. № 67-ФЗ (ред. от 24.11.2008г.) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>3</sup> (далее – ФЗ об основных гарантиях), ФЗ от 06.10.2003г. № 131-ФЗ (ред. от 25.12.2008г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>4</sup> (далее – ФЗ об общих принципах организации местного самоуправления), – к правовым условиям, ограничивающим возможность инициирования, назначения и проведения референдумов в России, могут быть отнесены:

1) ограничения предмета референдума (установление круга вопросов, которые могут быть вынесены на референдум, и требований к ним, а также перечня вопросов, не подлежащих вынесению на референдум);

2) ограничения по времени инициирования, назначения и проведения референдумов, в том числе повторных (установление временных периодов, в течение которых применение референдума не допускается);

3) установление сложного порядка реализации права граждан РФ на инициирование референдума, а также ограничения этого права.

Выявленные ограничения характеризуются следующими признаками: выступают в качестве важного элемента института референдума; устанавливаются законодательством о референдумах; выражаются в форме определенных требований, предъявляемых к вопросам референдума, срокам его инициирования, назначения и проведения, а также порядку реализации права граждан РФ на инициирование референдума; имеют своей целью сдержать необоснованное (в т.ч. в популистских целях) использование референдума.

Исходя из обозначенных признаков, предлагаем определить правовые условия, ограничивающие возможность инициирования, назначения и проведения референдумов, как *элемент института референдума, представляющий собой установленные законодательством о референдумах требования, предъявляемые к вопросам референдума, срокам его инициирования, назначения и проведения, а также порядку реализации права граждан РФ на ини-*

<sup>1</sup> Конституционное право государств Европы: Учеб. пособие для студентов юрид. вузов и фак. / Отв. ред. Д.А. Ковачев. М.: Волтерс Клувер, 2005. С. 113.

<sup>2</sup> О референдуме Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 28.06.2004г. № 5-ФКЗ (в ред. федеральных конституционных законов от 30.12.2006 № 7-ФКЗ, от 24.04.2008 № 1-ФКЗ, с изм., внесенными постановлением Конституционного Суда РФ от 21.03.2007 № 3-П) // СПС «КонсультантПлюс. Версия Проф.».

<sup>3</sup> Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12.06.2002г. № 67-ФЗ (в ред. ФЗ от 24.11.2008 № 207-ФЗ) // СПС «КонсультантПлюс. Версия Проф.».

<sup>4</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003г. № 131-ФЗ (в ред. ФЗ от 25.12.2008 № 281-ФЗ) // СПС «КонсультантПлюс. Версия Проф.».



*цирование референдума, имеющие целью сдержать необоснованное использование референдума для решения вопросов государственного и общественного значения.*

Систематизация правовых условий, ограничивающих возможность применения референдумов в РФ, позволяет точнее определить их правовую природу и особенности и может быть проведена по различным основаниям.

По уровню проведения референдума исследуемые условия разделяются на условия, ограничивающие возможность инициирования, назначения и проведения: *референдума РФ* (определены ФКЗ о референдуме РФ, ФЗ об основных гарантиях); *референдума субъекта РФ* (определены ФЗ об основных гарантиях); *местного референдума* (определены ФЗ об основных гарантиях, ФЗ об общих принципах организации местного самоуправления). В зависимости от стадий референдумного процесса указанные условия делятся на ограничивающие возможность *инициирования, назначения и проведения* референдумов. Изучаемые условия также группируются в общие, присущие референдумам всех уровней, и специальные, свойственные референдуму конкретного уровня. Общими ограничениями предмета референдума являются:

► *требование на соответствие вопросов, выносимых на референдум, Конституции РФ и законодательству*: референдум РФ не может быть использован в целях принятия решений, противоречащих Конституции РФ (преамбула ФКЗ о референдуме РФ); вопросы референдума субъекта РФ не должны противоречить законодательству РФ; вопросы местного референдума не должны противоречить законодательству РФ и соответствующего субъекта РФ (п. 6 ст. 12 ФЗ об основных гарантиях);

► *требование соблюдения прав и свобод человека и гражданина и гарантий их реализации*: вопросы референдума не должны ограничивать или отменять общепризнанные права и свободы человека и гражданина, конституционные гарантии реализации таких прав и свобод (п. 5 ст. 12 ФЗ об основных гарантиях); в этих же целях не может быть использован референдум РФ (преамбула ФКЗ о референдуме РФ);

► *требования к формулировке вопроса*: вопрос референдума должен быть сформулирован таким образом, чтобы исключалась возможность его множественного толкования, то есть на него можно было бы дать только однозначный ответ, а также чтобы исключалась неопределенность правовых последствий принятого на референдуме решения (ч. 7 ст. 6 ФКЗ о референдуме РФ; п. 7 ст. 12 ФЗ об основных гарантиях).

*Специальными ограничениями предмета референдума являются:*

► *требования к содержанию вопросов (обусловленные разграничением компетенции РФ и ее субъектов)*: на референдум РФ могут быть вынесены вопросы, установленные ч. 1–4 ст. 6 ФКЗ о референдуме РФ; на референдум субъекта РФ могут быть вынесены только вопросы, находящиеся в ведении субъекта РФ или в совместном ведении РФ и субъектов РФ, если указанные вопросы не урегулированы Конституцией РФ, федеральным законом (п. 2 ст. 12 ФЗ об основных гарантиях); на местный референдум могут быть вынесены только вопросы местного значения (п. 3 ст. 12 ФЗ об основных гарантиях);

► *установление перечня вопросов, которые не могут быть вынесены на референдум*: на референдум РФ не могут быть вынесены вопросы, перечисленные в ч. 5 ст. 6 ФКЗ о референдуме РФ; на референдум субъекта РФ и местный референдум не допускается вынесение вопросов, установленных п. 8 ст. 12 ФЗ об основных гарантиях.

*Общими для всех уровней референдума ограничениями по времени инициирования, назначения и проведения референдумов являются*: военное или чрезвычайное положение, введенное на территории РФ либо на территории, на которой предполагается проводить референдум, или на части этой территории, а также период в течение 3 месяцев после их отмены (ч. 1 ст. 7 ФКЗ о референдуме РФ; п. 1 ст. 13 ФЗ об основных гарантиях); временной период, в течение которого не допускается проведение повторного референдума (п. 3 ст. 13 ФЗ об основных гарантиях, ч. 5 ст. 7 ФКЗ о референдуме РФ).

В качестве *специальных ограничений временного характера*, а именно – свойственных референдуму всероссийского уровня – выступают временные периоды, установленные ч. 3, 4 ст. 7, ч. 2 ст. 14, ч. 6 ст. 20 ФКЗ о референдуме РФ, в течение которых организация и проведение референдума РФ не допускается.

В отношении местного и регионального референдумов *специальные ограничения временного характера* законодательством не предусмотрены.

*Право граждан на инициирование референдума* также характеризуется определенными ограничениями. В качестве *общих* его ограничений выступают общепринятые цензы: не имеют право голосовать на референдуме, участвовать в действиях по подготовке и проведению референдума граждане РФ, не достигшие возраста 18 лет (ч. 1 ст. 5 ФКЗ о референдуме РФ; п. 1 ст. 4 ФЗ об основных гарантиях), а также граждане, признанные судом недееспособными или содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда (ч. 2 ст. 5 ФКЗ о референдуме РФ; п. 3 ст. 4 ФЗ об основных гарантиях). *Специальные ограничения права граждан на инициирование референдума* установлены только в отношении *референдума РФ* и связаны с определенными временными периодами (ч. 1, 4 ст. 7, ч. 2 ст. 14, ч. 6 ст. 20 ФКЗ о референдуме РФ).

Систематизация правовых условий, ограничивающих возможность инициирования, назначения и проведения референдумов в РФ позволяет заключить, что чем выше уровень референдума, тем жестче устанавливаемые законодательством ограничения этого института, в особой степени это характерно для референдума всероссийского уровня.

В рамках настоящего исследования представляется необходимым провести содержательный анализ правовых условий, ограничивающих инициирование, назначение и проведение референдумов в Российской Федерации.

*Ограничения предмета референдума.* В научной и учебной литературе круг вопросов, выносимых на референдум, определяется как предмет референдума<sup>1</sup>. Анализ зарубежного конституционно-правового регулирования предмета референдума, а также суждений ученых по данной проблематике позволяет констатировать наличие двух подходов к определению его содержания, воспринятых и российским законодательством.

Суть *первого подхода* заключается в отсутствии каких-либо ограничений предмета референдума, предполагающем решение всенародным голосованием любого общественно значимого вопроса<sup>2</sup>. Конституции ряда зарубежных государств восприняли этот подход: согласно ст. 3 Конституции Азербайджана «на референдум могут быть вынесены любые вопросы, затрагивающие права и интересы народа Азербайджана»<sup>3</sup>, Конституцией Польши<sup>4</sup> предусматривается вынесение на референдум вопросов, имеющих особое значение для государства (ч. 1 ст. 125). Данный подход отражен в российском законодательстве о референдумах с оговоркой – допускается голосование на референдуме по любому вопросу, но в рамках конституционно обозначенных предметов ведения: на референдум РФ могут выноситься вопросы, отнесенные Конституцией РФ к ведению РФ, к совместному ведению РФ и субъектов РФ (ч. 4 ст. 6 ФКЗ о референдуме РФ); на референдум субъекта РФ могут быть вынесены только вопросы, находящиеся в ведении субъекта РФ или в совместном ведении РФ и субъектов РФ, если указанные вопросы не урегулированы Конституцией РФ, ФЗ (п. 2 ст. 12 ФЗ об основных гарантиях); на местный референдум могут быть вынесены только вопросы местного значения (п. 3 ст. 12 ФЗ об основных гарантиях). При этом содержание п. 7 ст. 2, п. 9 ст. 63 ФЗ об основных гарантиях позволяет заключить, что предметом регионального и местного референдума может быть не только вопрос, но и проект закона, иного нормативного правового акта.

Представители *второго подхода* считают целесообразным законодательное установление перечня вопросов, обязательно выносимых на референдум<sup>5</sup>. Следуя данному подходу, ев-

<sup>1</sup> Конституционное право государств Европы: Учеб. пособие для студентов юрид. вузов и фак. / Отв. ред. Д. А. Ковачев. М.: Волтерс Клавер, 2005. С. 122; Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник: В 4 т. Т. 1 – 2 / Отв. ред. Б. А. Страшун. М.: БЕК, 1995. С. 388.

<sup>2</sup> См.: Амбарнов С. Ю. Законодательство о референдумах (Сравнительный анализ) // Государство и право. 1992. № 4. С. 129.

<sup>3</sup> Конституция Азербайджана (Азербайджанской Республики) от 12 ноября 1995г. // [http://constitution.garant.ru/DOC\\_3864863.htm](http://constitution.garant.ru/DOC_3864863.htm)

<sup>4</sup> Конституция Польши (Республики Польша) от 2 апреля 1997г. // [http://constitution.garant.ru/DOC\\_3864857.htm](http://constitution.garant.ru/DOC_3864857.htm)

<sup>5</sup> См.: Коток В. Ф. Референдум в системе социалистической демократии. М.: Наука, 1964. С. 126–129; Лучин В. О. К вопросу о процедуре референдума в социалистическом государстве // Вестник Ярославского государственного университета.

ропейские конституции предусматривают обязательное вынесение на референдум главным образом вопросов о принятии или пересмотре конституции (ее части) и законодательных актов (ст. 140 Конституции Швейцарии от 18 апреля 1999г.<sup>1</sup>; ст. 111, 112 Конституции Армении<sup>2</sup>). Обязательному голосованию на референдуме наиболее часто подлежат и проблемы разрешения разногласий между конституционными органами власти, а также важные международно-правовые вопросы<sup>3</sup>.

Рассматриваемый подход реализован в положении ч. 2 ст. 6 ФКЗ о референдуме РФ об обязательном вынесении на федеральный референдум проекта нормативного акта или вопроса, если это предусмотрено международным договором РФ. В отличие от европейских конституционных актов Конституция РФ не предусматривает обязательного вынесения на референдум проекта новой конституции, а устанавливает последний в качестве предмета факультативного референдума; не существует возможности вынесения на референдум и проекта закона о поправке к Конституции РФ. Исходя из формулировок п. 4 ч. 2 ст. 4, ч. 2 ст. 6, ч. 2 ст. 70 ФКЗ о референдуме РФ, невозможно вынесение на референдум РФ и проекта ФЗ или ФКЗ (если это не предусмотрено международным договором РФ), что также не отвечает общеевропейской конституционной практике. Согласно п. 4 ст. 12 ФЗ об основных гарантиях федеральным законом, конституцией (уставом), законом субъекта РФ могут быть определены вопросы, подлежащие обязательному вынесению на референдум субъекта РФ<sup>4</sup>; перечисленными нормативными актами и уставом муниципального образования могут быть определены соответствующие вопросы местного референдума.

Конституциями большинства государств предъявляется *требование к формулировке вопросов, выносимых на референдум*, суть которого состоит в том, чтобы такой вопрос предполагал однозначный положительный либо отрицательный ответ участника референдума (ст. 49b Конституции Австрии<sup>5</sup>, ст. 115 Конституции Португалии<sup>6</sup>). Аналогичное требование к формуле референдума установлено и действующим российским законодательством (ч. 7 ст. 6 ФКЗ о референдуме РФ; ч. 7 ст. 12 ФЗ об основных гарантиях)<sup>7</sup>. Необходимость установления данного требования обусловлена тем, что «...отсутствие в законодательстве требований к формуле приводит к тому, что принятое на референдуме решение не соответствует истинному волеизъявлению граждан»<sup>8</sup>. Однако, не смотря на наличие в российском референдумном законодательстве данного требования, инициативные группы по проведению референдума зачастую им пренебрегают. Так, согласно Заклчению ЦИК России по вопросам, предлагаемым для вынесения на всероссийский референдум Московской городской региональной подгруппой инициативной группы по проведению референдума РФ<sup>9</sup>, в силу несоо-

1972. № 4. С. 80; Кабышев В. Т. Прямое народовластие в советском государстве. Саратов, 1974. С. 118–120; Куртов А., Улановский Ю. Референдум – инструмент демократии // Народный депутат. 1990. № 4 (531). С. 94–95; Аванесян А. Р. Референдум как конституционно-правовой институт в современной России: Дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2004. С. 92.

<sup>1</sup> Конституция Швейцарии (Швейцарской Конфедерации) от 18 апреля 1999г. //

[http://constitution.garant.ru/DOC\\_3864915.htm](http://constitution.garant.ru/DOC_3864915.htm)

<sup>2</sup> Конституция Армении (Республики Армения) от 5 июня 1995г. // [http://constitution.garant.ru/DOC\\_3864869.htm](http://constitution.garant.ru/DOC_3864869.htm)

<sup>3</sup> Конституционное право государств Европы: Учеб. пособие для студентов юрид. вузов и фак. / Отв. ред. Д. А. Ковачев. М.: Волтерс Клаувер, 2005. С. 122–123.

<sup>4</sup> Уставом Иркутской области (ст. 1), Законом Иркутской области «О референдуме Иркутской области» (ст. 7) установлено, что обязательному вынесению на областной референдум подлежат вопросы о даче согласия на изменение статуса области. Согласно Конституции (Основному Закону) Республики Саха (Якутия) (ст. 37), национально-государственный статус и территория Республики Саха (Якутия) не могут быть изменены без ее согласия, выраженного на референдуме большинством голосов избирателей.

<sup>5</sup> Федеральный конституционный закон Австрии от 10 ноября 1920г. «Конституция Австрийской республики» //

[http://constitution.garant.ru/DOC\\_3864861.htm](http://constitution.garant.ru/DOC_3864861.htm)

<sup>6</sup> Конституция Португалии (Португальской Республики) от 2 апреля 1976г. //

[http://constitution.garant.ru/DOC\\_3864859.htm](http://constitution.garant.ru/DOC_3864859.htm)

<sup>7</sup> ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» от 10.10.1995г. № 2-ФКЗ подобного положения не содержит.

<sup>8</sup> Курячая М. М. Проблемы реализации права граждан на референдум // СПС «КонсультантПлюс. Версия Проф.».

<sup>9</sup> Заключение ЦИК России по вопросам, предлагаемым для вынесения на референдум РФ Московской городской региональной подгруппой инициативной группы по проведению референдума РФ: Утверждено постановлением ЦИК России от 20.04.2005г. № 143/981-4 // СПС «КонсультантПлюс. Версия Проф.».

ответствия 9 из 17 вопросов требованиям закона, в том числе ч. 7 ст. 6 ФКЗ о референдуме РФ, в вынесении их на референдум РФ было отказано. На основании ч. 17 ст. 15 ФКЗ о референдуме РФ уполномоченные региональной подгруппы обратились в Верховный Суд РФ с заявлениями об отмене указанного постановления ЦИК России, однако решением ВС РФ<sup>1</sup> заявления были оставлены без удовлетворения; Определением Кассационной коллегии ВС РФ<sup>2</sup> указанное решение ВС РФ было оставлено без изменения, жалоба заявителей – без удовлетворения. Попытка уполномоченных региональной подгруппы оспорить конституционность ряда положений ФКЗ о референдуме РФ, в том числе ч. 7 ст. 6, также оказалась безрезультатной: КС РФ пришел к выводу, что данные требования закона, как уже отмечалось в ряде его решений (постановления от 13.03.1992г. № 3-П<sup>3</sup>, от 21.04.1993г. № 8-П<sup>4</sup>), не могут рассматриваться как противоречащие Конституции РФ, поскольку они имеют целью гарантировать адекватность принимаемых на референдуме решений действительной воле народа как носителя суверенитета и единственного источника власти в РФ<sup>5</sup>.

Помимо соответствия рассмотренному выше требованию, *вопросы, выносимые на референдум, не должны*: противоречить Конституции (преамбула ФКЗ о референдуме РФ) и законодательству (п. 6 ст. 12 ФЗ об основных гарантиях); ограничивать или отменять общепризнанные права и свободы человека и гражданина, конституционные гарантии реализации таких прав и свобод (преамбула ФКЗ о референдуме РФ; п. 5 ст. 12 ФЗ об основных гарантиях). Важно отметить, что эти нормативные по своей сути требования применительно к федеральному референдуму закреплены в преамбуле действующего ФКЗ о референдуме РФ (в предыдущей редакции закона они закреплялись в ч. 6 ст. 6); между тем этот структурный элемент правового акта нормативным характером не обладает<sup>6</sup>, вследствие чего возможно игнорирование данных требований инициативными группами при формулировании ими вопросов, выносимых на референдум РФ.

Важнейшим правовым ограничением предмета референдума является закрепление *вопросов, вынесение которых на референдум не допускается*: как правило, требующих «либо быстрого оперативного профессионального вмешательства (применение вооруженных сил, введение чрезвычайного положения), либо специализированного профессионального реше-

<sup>1</sup> Об оставлении без удовлетворения заявлений об отмене постановления ЦИК России от 20.04.2005 № 143/981-4 в части несоответствия вопросов № 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 16 и 17, предлагаемых для вынесения на референдум РФ Московской городской региональной подгруппой инициативной группы по проведению референдума РФ, требованиям ФКЗ «О референдуме Российской Федерации»: Решение Верховного Суда РФ от 02.06.2005г. № ГКПИ05-589,628 // СПС «КонсультантПлюс. Версия Проф.».

<sup>2</sup> Об оставлении без изменения решения Верховного Суда РФ от 2 июня 2005 года, которым оставлено без удовлетворения заявление об отмене постановления ЦИК РФ от 20.04.2005г. № 143/981-4 в части несоответствия некоторых вопросов, предлагаемых для вынесения на референдум РФ Московской городской региональной подгруппой инициативной группы по проведению референдума РФ, требованиям ФКЗ «О референдуме РФ»: Определение Кассационной коллегии Верховного Суда РФ от 28.07.2005г. № КАС05-329 // СПС «КонсультантПлюс. Версия Проф.».

<sup>3</sup> По делу о проверке конституционности Декларации о государственном суверенитете Татарской ССР от 30 августа 1990 года, Закона Татарской ССР от 18 апреля 1991 года «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Татарской ССР», Закона Татарской ССР от 29 ноября 1991 года «О референдуме Татарской ССР», постановления Верховного Совета Республики Татарстан от 21 февраля 1992 года «О проведении референдума Республики Татарстан по вопросу о государственном статусе Республики Татарстан»: Постановление Конституционного Суда РФ от 13.03.1992г. № 3-П // СПС «КонсультантПлюс. Версия Проф.».

<sup>4</sup> По делу о проверке конституционности части второй пункта 2 постановления Съезда народных депутатов РФ от 29 марта 1993 года «О всероссийском референдуме 25 апреля 1993 года, порядке подведения его итогов и механизме реализации результатов референдума»: Постановление Конституционного Суда РФ от 21.04.1993г. № 8-П // СПС «КонсультантПлюс. Версия Проф.».

<sup>5</sup> По делу о проверке конституционности ряда положений статей 6 и 15 ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» в связи с жалобой граждан В.И. Лакеева, В.Г. Соловьева и В.Д. Уласа: Постановление Конституционного Суда РФ от 21 марта 2007г. № 3-П // СПС «КонсультантПлюс. Версия Проф.».

<sup>6</sup> На данную несогласованность обращалось внимание и в Заклании Правового управления Аппарата ГД ФС РФ от 10.10.2007г. № 2.2-1/3991 по проекту ФКЗ № 473653-4 «О внесении изменений в ФКЗ «О референдуме РФ», внесенному депутатами ГД В. С. Груздевым, А. П. Москалец»: «... дополнение преамбулы ФКЗ нормой, устанавливающей, в каких целях он может быть использован референдум РФ, не согласуется с требованием Методических рекомендаций по юридико-техническому оформлению законопроектов ... о том, что преамбула не должна содержать самостоятельные нормативные предписания».

ния, которое должно быть разработано в установленные конституцией сроки специалистами соответствующей квалификации и одобрено высшим представительным органом государственной власти (принятие бюджета, изменение государственных границ)<sup>1</sup>. Подобное ограничение предмета референдума предусмотрено и российским законодательством; так, согласно ч. 5 ст. 6 ФКЗ о референдуме РФ на федеральный референдум не могут выноситься вопросы:

1. *Об изменении статуса субъекта (субъектов) РФ, закрепленного Конституцией РФ (п.1 ч. 5 ст. 6)*. Запрет решения этого вопроса референдумом обусловлен конституционным положением о возможности изменения статуса субъекта РФ только по взаимному согласию РФ и субъекта РФ в соответствии с федеральным конституционным законом (ч. 5 ст. 66 Конституции РФ).

2. *О досрочном прекращении или продлении срока полномочий Президента РФ, ГД ФС РФ, а также о проведении досрочных выборов Президента РФ, депутатов ГД ФС РФ либо о перенесении сроков проведения таких выборов (п. 2 ч. 5 ст. 6)*. Как следует из Заключения комитета по конституционному законодательству и государственному строительству «На проект ФКЗ «О внесении изменения в статью 3 ФКЗ «О референдуме РФ»<sup>2</sup>, «Включение вопроса о досрочном прекращении или продлении срока полномочий Президента РФ в перечень вопросов, не подлежащих вынесению на референдум, обусловлено тем, что в Конституции РФ определены основания досрочного прекращения полномочий Президента РФ и процедура отрешения его от должности, а также определен срок пребывания в этой должности ... возможность досрочного прекращения полномочий Президента РФ путем проведения референдума Конституцией РФ не предусмотрена». Необходимость подобного ограничения, как пояснил Конституционный Суд РФ, обусловлена также тем, что «каждая форма непосредственной демократии имеет собственное предназначение в системе народовластия, и реализация одной из них не должна препятствовать осуществлению других, необоснованно замещать их. Референдум ... не может быть направлен на отрицание состоявшихся законных свободных выборов, поскольку фактически это приводило бы к пересмотру их итогов ... »<sup>3</sup>. Вместе с тем, учитывая, что данная правовая позиция высказана Конституционным Судом РФ применительно к досрочному прекращению полномочий и досрочным выборам органов местного самоуправления, распространение ее на федеральные органы госвласти России не уместно. Связано это с тем, что ФЗ об общих принципах организации местного самоуправления предусмотренны определенные формы ответственности представительного органа муниципального образования (ропуск на основании закона субъекта РФ – ст. 73), глав муниципального образования и местной администрации (отрешение от должности на основании правового акта, изданного высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) – ст. 74). Помимо этого предусматривается проводимое по инициативе населения голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления (ст. 24). В отношении высших должностных лиц субъекта РФ (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъекта РФ) ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ»<sup>4</sup> также предусматриваются меры конституционно-пра-

<sup>1</sup> Конституционное право государств Европы: Учеб. пособие для студентов юрид. вузов и фак. / Отв. ред Д. А. Ковачев. М.: Волтерс Клувер, 2005. С. 123–124 (автор главы – И. Г. Тимошенко).

<sup>2</sup> Заключение Комитета по конституционному законодательству и государственному строительству от 22.04.2004г. «На проект Федерального конституционного закона «О внесении изменения в статью 3 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации // СПС «КонсультантПлюс. Версия Проф.».

<sup>3</sup> По делу о проверке конституционности п. 6 ст. 4, подп. «а» п. 4 ст. 13, п. 3 ст. 19 и п. 2 ст. 58 Федерального закона от 19.09.1997 «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме»: Постановление Конституционного Суда РФ от 10.06.1998г. № 17-П // СПС «КонсультантПлюс. Версия Проф.».

<sup>4</sup> Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.1999г. № 184-ФЗ (в ред. Федерального закона от 09.02.2009 № 4-ФЗ, с изм., внесенными постановлениями Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 № 10-П, от 12.04.2002 № 9-П) // СПС «КонсультантПлюс. Версия Проф.».

новой ответственности, влекущие досрочное прекращение их полномочий: отрешение их Президентом РФ от должности в связи с выражением недоверия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ, с утратой доверия Президента РФ, за ненадлежащее исполнение своих обязанностей, а также в иных случаях (п. 3.1. ст. 29.1).

Указанные законоположения, по справедливому мнению Л. А. Нудненко, являются гарантиями местного и регионального народовластия, однако они «полностью отсутствуют на федеральном уровне»<sup>1</sup>.

Действительно, хотя Конституцией РФ определены основания досрочного прекращения полномочий Президента РФ и процедура отрешения его от должности, правовые механизмы их применения до сих пор не выработаны. Принимая во внимание тот факт, что действующей Конституцией РФ и федеральным законодательством возможность отзыва депутатов ГД ФС РФ не предусматривается, и, более того, введена пропорциональная система их избрания, исключающая возможность отзыва парламентариев, становится очевидным, что если на региональном и местном уровнях власти введение рассматриваемого ограничения предмета референдума сбалансировано мерами конституционно-правовой ответственности должностных лиц, то на федеральном уровне подобное равновесие отсутствует.

При рассмотрении данного ограничения предмета референдума важно отметить, что конституции отдельных европейских государств и государств – участников СНГ предусматривают возможность вынесения на референдум вопросов о доверии органу государственной власти или должностному лицу, хотя «подобные вопросы в качестве предмета референдума представляют собой скорее исключение, чем правило»<sup>2</sup>. Так, конституциями Австрии<sup>3</sup> (абз. 6 ст. 6), Исландии<sup>4</sup> (ст. 11), Молдавии<sup>5</sup> (ст.89) предусматривается возможность отстранения главы государства от должности на основании народного голосования; ст. 64 Конституции Туркменистана<sup>6</sup> закрепляет, что Меджлис (парламент) может быть досрочно распущен по решению референдума.

В этой связи отметим, что применение в российской политико-правовой практике института всероссийского референдума как способа оценки доверия граждан выборным федеральным органам государственной власти или должностным лицам вполне допустимо, вследствие чего представляется возможным исключить вопрос о досрочном прекращении полномочий Президента РФ, депутатов ГД ФС РФ из перечня вопросов, запрещенных для голосования на референдуме РФ. При этом п. 2 ч. 5 ст. 6 ФКЗ о референдуме РФ представляется возможным изложить в следующей редакции: «о продлении срока полномочий Президента РФ, ГД ФС РФ, а также о проведении досрочных выборов Президента РФ, депутатов ГД ФС РФ либо о перенесении сроков проведения таких выборов». Запрет вынесения указанных вопросов необходим с точки зрения принципов избирательного права в целом и принципов обязательности и периодичности проведения выборов в частности.

3. *Об избрании, о назначении на должность, досрочном прекращении, приостановлении или продлении полномочий лиц, замещающих государственные должности РФ (п. 3 ч. 5 ст. 6).* Запрет вынесения на референдум РФ этого вопроса обусловлен положениями предыдущего пункта.

4. *О персональном составе федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов (п. 4 ч. 5 ст. 6).* Запрет вынесения данного вопроса на референдум РФ связан с тем, что в соответствии с Конституцией и законодательством РФ на-

<sup>1</sup> Нудненко Л. А. Конституционное право гражданина Российской Федерации на референдум и международные стандарты // СПС «КонсультантПлюс. Версия Проф.».

<sup>2</sup> Конституционное право государств Европы: Учеб. пособие для студентов юрид. вузов и фак. / Отв. ред. Д. А. Ковачев. М.: Волтерс Клаувер, 2005. С. 122 (автор главы – И. Г. Тимошенко).

<sup>3</sup> Федеральный конституционный закон Австрии от 10 ноября 1920г. «Конституция Австрийской республики» // [http://constitution.garant.ru/DOC\\_3864861.htm](http://constitution.garant.ru/DOC_3864861.htm)

<sup>4</sup> Конституция Исландии (Республики Исландия) от 17 июня 1944г. // [http://constitution.garant.ru/DOC\\_3864827.htm](http://constitution.garant.ru/DOC_3864827.htm)

<sup>5</sup> Конституция Молдавии (Республики Молдова) от 29 июля 1994г. // [http://constitution.garant.ru/DOC\\_3864849.htm](http://constitution.garant.ru/DOC_3864849.htm)

<sup>6</sup> Конституция Туркменистана (с изм. и доп. от 27 декабря 1995 г.) // [http://constitution.garant.ru/DOC\\_41300.htm](http://constitution.garant.ru/DOC_41300.htm)

значение на федеральные должности осуществляется соответствующими органами государственной власти.

5. *Об избрании, о досрочном прекращении, приостановлении или продлении срока полномочий органов, образованных в соответствии с международным договором РФ, либо должностных лиц, избираемых или назначаемых на должность в соответствии с международным договором РФ, а также о создании таких органов либо назначении на должность таких лиц, если иное не предусмотрено международным договором РФ (п. 5 ч. 5 ст. 6).* Целесообразность запрета вынесения на всероссийский референдум данного вопроса у ученых вызывает сомнение: «на каком основании международные договоры, подписанные двумя лицами, «сильнее» воли народа, выраженной на референдуме? Конституция не допускает подобную иерархию»<sup>1</sup>.

6. *О принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения (п. 8 ч. 5 ст. 6).* Поскольку интерпретацию понятия «чрезвычайные и срочные меры по обеспечению здоровья и безопасности населения» действующее российское законодательство не содержит, полагаем возможным понимать под ним ликвидацию чрезвычайных ситуаций<sup>2</sup>.

Принимая во внимание чрезвычайный и срочный характер мер по обеспечению здоровья и безопасности населения, их эффективное осуществление возможно только специализированным органом (МЧС России), в связи с чем запрет вынесения данного вопроса на референдум представляется обоснованным. Вместе с тем согласимся с мнением М. М. Курячей о том, что «опасность существования данной нормы состоит не в ее юридической декоративности, а в возможности широчайшего ее толкования»<sup>3</sup>. Приводя в качестве примера мотивировку Правового управления ЦИК России о невозможности вынесения на федеральный референдум вопроса о прохождении службы в «горячих точках» лишь военнослужащими-контрактниками на том основании, что данный вопрос относится к принятию чрезвычайных и срочных мер по обеспечению безопасности населения, М. М. Курячая предлагает исключить п. 8 ч. 5 ст. 6 ФКЗ о референдуме РФ. Однако такое решение, по нашему мнению, является излишне категоричным; оптимальным решением проблемы представляется законодательное определение понятия «принятие чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения», что позволит избежать расширительного толкования данного термина.

7. *Отнесенные Конституцией РФ, федеральными конституционными законами к исключительной компетенции федеральных органов государственной власти (п. 10 ч. 5 ст. 6).* Данное ограничение предмета федерального референдума, введенное ФКЗ от 24.04.2008 № 1-ФКЗ<sup>4</sup>, заменило собой закрепляемые п. 6, 7, 9 ч. 5 ст. 6 предыдущей редакции ФКЗ о референдуме РФ вопросы, вынесение которых на референдум не допускалось. Представляется справедливой позиция, высказанная по этому поводу А. А. Сергеевым: «Такая формулировка устраняет наглядность, конкретность, юридическую четкость ограничений для вопросов референдума... перечень ограничений фактически из закрытого превращен в открытый»<sup>5</sup>. Действительно, формулировка п. 10 ч. 5 ст. 6 ФКЗ о референдуме вызывает ряд вопросов, требующих толкования. В частности, в силу отсутствия в российском законодательстве определения понятия «исключительная компетенция»<sup>6</sup>, возникает проблема отне-

<sup>1</sup> Лучин В. О., Мазуров А. В. Новый закон о референдуме // СПС «КонсультантПлюс. Версия Проф.».

<sup>2</sup> О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: Федеральный закон от 21.12.1994 г. № 68-ФЗ (в ред. ФЗ от 30.12.2008 г. № 309-ФЗ) (ст. 1) // СПС «КонсультантПлюс. Версия Проф.».

<sup>3</sup> Курячая М. М. Проблемы реализации права граждан на референдум // СПС «КонсультантПлюс. Версия Проф.».

<sup>4</sup> О внесении изменений в ФКЗ «О референдуме Российской Федерации»: Федеральный конституционный закон от 24.04.2008г. № 1-ФКЗ // СПС «КонсультантПлюс. Версия Проф.».

<sup>5</sup> Сергеев А. А. Об ограничении предмета референдума РФ // СПС «КонсультантПлюс. Версия Проф.».

<sup>6</sup> Утративший силу ФЗ от 24.06.1999г. № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ» определял понятие «компетенция органа государственной власти» как «совокупность полномочий органа государственной власти по предметам ведения, установленным Конституцией РФ и принятыми в соответствии с Конституцией РФ конституция-

сения к ней тех или иных вопросов, решаемых федеральными органами госвласти, и, как следствие, проблема определения вопросов, которые могут быть вынесены на референдум РФ. «Кроме того, данная формулировка подразумевает необходимость анализа всех вопросов, содержащихся в законодательстве РФ, связанных с компетенцией органов государственной власти, что может привести к расширенному толкованию указанного понятия»<sup>1</sup>.

С учетом понимания под «исключительной компетенцией» совокупности таких полномочий органа государственной власти, осуществление которых возможно только данным органом, можем утверждать, что к исключительной компетенции ФС РФ относится принятие федеральных законов (ст. 105–108 Конституции РФ). Так, согласно ч. 1 ст. 76 Конституции РФ по предметам ведения Российской Федерации принимаются ФКЗ и ФЗ, имеющие прямое действие на всей территории РФ; по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов издаются ФЗ и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ (ч. 2 ст. 76). В соответствии со статьями 94, 104 – 106 Конституции РФ решение практически всех вопросов государственного значения (т.е. указанных в ст. 71, 72 Конституции РФ) в силу компетенции осуществляется ФС РФ посредством принятия федеральных законов (и изменений к ним), в связи с чем, принимая во внимание внесенные в ФКЗ о референдуме РФ изменения, вынесение любого из этих вопросов на референдум РФ невозможно. Однако, в соответствии с ч. 4 ст. 6 ФКЗ о референдуме РФ, на референдуме могут выноситься вопросы, отнесенные Конституцией РФ к ведению РФ (ст. 71), а также к совместному ведению РФ и ее субъектов (ст. 72). Таким образом, очевидно противоречие, обусловленное внесенным в ФКЗ о референдуме РФ изменением (п. 10 ч. 5 ст. 6), требующее устранения. При этом, как показывает анализ конституционных положений о референдуме государств Европы, предмет последнего составляют главным образом «вопросы конституционного и законодательного регулирования, относящиеся к компетенции высшего представительного органа»<sup>2</sup> (например, в Венгрии<sup>3</sup> предметом всенародного голосования может быть вопрос, входящий в компетенцию Государственного собрания – законодательного органа власти (ст. 28/В Конституции).

ФКЗ от 24.04.2008 № 1-ФКЗ, как следует из Пояснительной записки<sup>4</sup>, был принят во исполнение постановления Конституционного Суда РФ от 21.03.2007 № 3-П<sup>5</sup>. Вместе с тем, как следует из Заключения Правового управления Аппарата ГД ФС РФ<sup>6</sup>, концепция данных изменений противоречит правовой позиции КС РФ, выраженной им в указанном постановлении, согласно которой «... п. 6 ч. 5 ст. 6 ФКЗ о референдуме РФ ... не допускает вынесения на референдум вопросов, связанных с собственно бюджетными обязательствами РФ, так как отсутствие такого запрета ... могло бы приводить к подмене закрепленного в Конституции РФ механизма принятия решений по указанным вопросам ФС РФ как его исключительной прерогативы, но не предполагает при этом запрет вынесения на референдум вопросов, ответы на которые могут повлечь изменение расходных обязательств РФ ... за пределами срока

---

ми (уставами) субъектов РФ» (ч. 4 ст. 2), при этом под полномочиями органа государственной власти понимались «права и обязанности органа государственной власти в отношении принятия правовых актов, а также осуществления иных государственно-властных действий» (ч. 5 ст. 2).

<sup>1</sup> Заключение Правового управления Аппарата ГД ФС РФ от 10.10.2007 г. № 2.2-1/3991 по проекту ФКЗ № 473653-4 «О внесении изменений в ФКЗ «О референдуме Российской Федерации», внесенному депутатами Государственной Думы В.С. Груздевым, А.П. Москалец» // СПС «КонсультантПлюс. Версия Проф.».

<sup>2</sup> Конституционное право государств Европы: Учеб. пособие для студентов юрид. вузов и фак. / Отв. ред. Д.А. Ковачев. М.: Волтерс Клаувер, 2005. С. 123.

<sup>3</sup> Конституция Венгрии (Венгерской Республики) от 18 августа 1949г. // [http://constitution.garant.ru/DOC\\_3864883.htm](http://constitution.garant.ru/DOC_3864883.htm)

<sup>4</sup> Пояснительная записка к проекту ФКЗ № 473653-4 «О внесении изменений в ФКЗ «О референдуме РФ» от 01.10.2007г. // СПС «КонсультантПлюс. Версия Проф.».

<sup>5</sup> По делу о проверке конституционности ряда положений статей 6 и 15 ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» в связи с жалобой граждан В.И. Лакеева, В.Г. Соловьева и В.Д. Уласа: Постановление Конституционного Суда РФ от 21.03.2007 № 3-П // СПС «КонсультантПлюс. Версия Проф.».

<sup>6</sup> Заключение Правового управления Аппарата ГД ФС РФ от 10.10.2007 г. № 2.2-1/3991 по проекту ФКЗ № 473653-4 «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации», внесенному депутатами Государственной Думы В. С. Груздевым, А. П. Москалец» // СПС «КонсультантПлюс. Версия Проф.».



действия Федерального закона о федеральном бюджете...». Высказывая данную позицию, КС РФ также обратил внимание на то, что институт референдума в строгом соответствии с его конституционными основами должен быть урегулирован в ФКЗ, которым определяются требования к форме и содержанию вопросов, выносимых на референдум, к его организации и проведению, однако при этом федеральный законодатель не вправе отменить или умалять само принадлежащее гражданам РФ право на участие в референдуме либо несоразмерно его ограничить. Однако законодатель, как верно отмечает А.А. Сергеев, учел рекомендацию о конкретизации правового регулирования, увы, «с точностью до наоборот»<sup>1</sup>, и, более того, фактически ликвидировал правовое поле для реализации конституционного права граждан России на участие в референдуме, в связи с чем аргумент авторов Пояснительной записки о том, что «преимуществом данных предложений является наличие четкого критерия для работы ЦИК, рассматривающей вопрос о допустимости проведения референдума по поставленным заявителями вопросам», представляется абсолютно несостоятельным.

Проведенный нами анализ законоположений, запрещающих вынесение на референдум РФ отдельных вопросов, позволяет сделать вывод о том, что цель их установления – «...гарантирование конституционных прав и свобод граждан ... предотвращение принятия на референдуме РФ решений, противоречащих Конституции РФ, умаляющих права и свободы граждан, невыполнимых или несных по своей сути...»<sup>2</sup> – недостижима, ибо поправки, внесенные в ч. 5 ст. 6 ФКЗ о референдуме РФ, неоправданно и несоразмерно ограничивают право граждан на участие в референдуме, что противоречит ч. 2, 3 ст. 55 Конституции РФ.

Перечень вопросов, запрещенных для вынесения на региональный и местный референдум, установленный п. 8 ст. 12 ФЗ об основных гарантиях, содержит пять вопросов<sup>3</sup>, – сформулированных достаточно конкретно для того, чтобы действительно служить в качестве ориентира для комиссий референдума, определяющих допустимость проведения соответствующего референдума по предлагаемым инициативными группами вопросам.

*Ограничения по времени инициирования, назначения и проведения референдумов в Российской Федерации.* Референдум характеризуется определенными ограничениями по времени его инициирования, назначения и проведения, при этом «следует констатировать, что указанные ограничения характерны лишь для некоторых европейских государств»<sup>4</sup>. Как показывает анализ зарубежных конституций, *ограничения референдума временного характера* связаны:

1) *со сроками назначения референдума* (ст. 177 Конституции Албании<sup>5</sup>, ст. 95 Конституции Словакии<sup>6</sup>). Согласно ч. 2 ст. 23 ФКЗ о референдуме РФ Президент РФ назначает референдум не позднее чем через 15 дней со дня поступления к нему решения Конституционного

<sup>1</sup> Сергеев А. А. Указ. соч.

<sup>2</sup> Заключение ЦИК России по вопросам, предлагаемым для вынесения на референдум РФ Московской городской региональной подгруппой инициативной группы по проведению референдума Российской Федерации: Утверждено постановлением ЦИК России от 20.04.2005г. № 143/981-4 // СПС «КонсультантПлюс. Версия Проф.».

<sup>3</sup> На референдум субъекта РФ и местный референдум согласно п. 8 ст. 12 ФЗ об основных гарантиях не могут быть вынесены вопросы: 1) о досрочном прекращении или продлении срока полномочий органов государственной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления, о приостановлении осуществления ими своих полномочий, а также о проведении досрочных выборов в органы государственной власти субъекта РФ, органы местного самоуправления либо об отсрочке указанных выборов (подп. «а» п. 8 ст. 12); 2) о персональном составе органов государственной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления (подп. «б» п. 8 ст. 12); 3) об избрании депутатов и должностных лиц, об утверждении, о назначении на должность и об освобождении от должности должностных лиц, а также о даче согласия на их назначение на должность и освобождение от должности (подп. «в» п. 8 ст. 12); 4) о принятии или об изменении соответствующего бюджета, исполнении и изменении финансовых обязательств субъекта РФ, муниципального образования (подп. «г» п. 8 ст. 12); 5) о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения (подп. «д» п. 8 ст. 12).

<sup>4</sup> Конституционное право государств Европы: Учеб. пособие для студентов юрид. вузов и фак. / Отв. ред. Д. А. Ковачев. М.: Волтерс Клаувер, 2005. С. 133 (автор главы – И. Г. Тимошенко).

<sup>5</sup> Конституция Албании (Республики Албания) от 21 октября 1998г. // [http://constitution.garant.ru/DOC\\_3864865](http://constitution.garant.ru/DOC_3864865)

<sup>6</sup> Конституция Словакии (Словацкой Республики) от 1 сентября 1992г. № 460/1992.Z.z // [http://constitution.garant.ru/DOC\\_3864901](http://constitution.garant.ru/DOC_3864901)

Суда РФ по запросу о признании инициативы проведения референдума по предложенному вопросу соответствующей Конституции РФ; при этом закон умалчивает, в какие сроки КС РФ должен рассмотреть данное обращение, принять по нему решение и направить его Президенту РФ. Интересно отметить, что подобного полномочия КС РФ и механизма его реализации не предусмотрено ни ст. 125 Конституции РФ<sup>1</sup>, ни ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»<sup>2</sup>. По нашему мнению, несвязанность КС РФ ни сроками, ни процедурами таит в себе опасность затягивания, в том числе намеренного, рассмотрения указанного запроса, вплоть до временного периода, в течение которого проведение референдума РФ законом запрещено. Вопрос о сроках назначения конституционного референдума также остается до сих пор открытым в связи с отсутствием закона, принятие которого установлено ст. 135 Конституции РФ;

2) с установлением запрета на проведение референдума в определенные периоды времени, связанные главным образом с введением чрезвычайного или военного положения (конституции Кыргызстана<sup>3</sup> – ст. 10, Польши<sup>4</sup> – ст. 228). Российское законодательство о референдумах также содержит аналогичный запрет (ч. 1 ст. 7 ФКЗ о референдуме РФ, п. 1 ст. 13 ФЗ об основных гарантиях);

3) с установлением срока, в течение которого не допускается проведение повторного референдума (ст. 151, 177 Конституции Албании<sup>5</sup>). Согласно ч. 5 ст. 7 ФКЗ о референдуме РФ проведение повторного референдума не допускается в течение двух лет со дня официального опубликования (обнародования) его результатов; законом субъекта РФ<sup>6</sup>, уставом муниципального образования может быть установлен срок, не превышающий двух лет со дня официального опубликования результатов референдума, в течение которого соответствующие повторные референдумы не проводятся (п. 3 ст. 13 ФЗ об основных гарантиях).

Конституциями ряда зарубежных государств предусматривается и *запрет на проведение референдумов в период избирательной кампании*. Так, ст. 115 Конституции Португалии<sup>7</sup> запрещает назначение и проведение референдумов в период между датой назначения и датой проведения общих выборов в органы государственной власти, в правящие органы автономных областей и местной власти, а также в Европейский парламент. В Словакии запрещается проводить референдум в течение 90 дней, непосредственно предшествующих выборам в Национальный совет (ст. 97 Конституции<sup>8</sup>).

Законодательство РФ также содержит запрет на проведение федерального референдума в период всероссийской избирательной кампании, однако при этом рамки временного действия этого запрета расширены и распространяются на последний год полномочий Президента РФ, ГД ФС РФ (ч. 3 ст. 7 ФКЗ о референдуме РФ). Более того, ч. 2 ст. 14 ФКЗ о референ-

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993г. (с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ и от 30.12.2008 № 7-ФКЗ) // СПС «КонсультантПлюс. Версия Проф.».

<sup>2</sup> О Конституционном Суде Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 21.07.1994г. № 1-ФКЗ (в ред. федеральных конституционных законов от 08.02.2001 № 1-ФКЗ, от 15.12.2001 № 4-ФКЗ, от 07.06.2004 № 3-ФКЗ, от 05.04.2005 № 2-ФКЗ, от 05.02.2007 № 2-ФКЗ) // СПС «КонсультантПлюс. Версия Проф.».

<sup>3</sup> Конституция Кыргызской Республики (принята на двенадцатой сессии Верховного Совета Республики Кыргызстан двенадцатого созыва 5 мая 1993 г., изменена и дополнена законами Кыргызской Республики от 16 февраля 1996 г. № 1, от 21 октября 1998 г. № 134) // [http://constitution.garant.ru/DOC\\_41100.htm](http://constitution.garant.ru/DOC_41100.htm)

<sup>4</sup> Конституция Польши (Республики Польша) от 2 апреля 1997г. // [http://constitution.garant.ru/DOC\\_3864857.htm](http://constitution.garant.ru/DOC_3864857.htm)

<sup>5</sup> Конституция Албании (Республики Албания) от 21 октября 1998г. // [http://constitution.garant.ru/DOC\\_3864865](http://constitution.garant.ru/DOC_3864865)

<sup>6</sup> Согласно ч. 2 ст. 8 Закона Иркутской области «О референдуме Иркутской области» от 26.10.2005г. № 66-оз (в ред. законов Иркутской области от 01.12.2005 № 100-оз, от 17.05.2007 № 33-оз), проведение областного референдума по вопросу (вопросам), имеющему (имеющим) по смыслу ту же формулировку, что и вопрос (вопросы), голосование по которому (которым) проведено на областном референдуме, не допускается в течение двух лет со дня официального опубликования результатов предыдущего областного референдума, за исключением случаев, предусмотренных Федеральным конституционным законом.

<sup>7</sup> Конституция Португалии (Португальской Республики) от 2 апреля 1976г. // [http://constitution.garant.ru/DOC\\_3864859.htm](http://constitution.garant.ru/DOC_3864859.htm)

<sup>8</sup> Конституция Словакии (Словацкой Республики) от 1 сентября 1992г. № 460/1992 Z.z // [http://constitution.garant.ru/DOC\\_3864901](http://constitution.garant.ru/DOC_3864901)

думе РФ запрещает россиянам инициировать референдум в период избирательной кампании, а также в случае, если проведение референдума приходится на последний год полномочий Президента РФ, ГД ФС РФ. Запрет на проведение референдумов в период избирательной кампании, как считает И. Г. Тимошенко, представляется обеспокоивающим: «В это время возможны различные политические спекуляции, когда кандидаты ... могут небрежностью использовать предмет референдума в своих эгоистических целях. Поэтому проведение референдума ... в такой период может негативно отразиться на объективности его результатов, дестабилизировать политическую обстановку и привести в конечном счете к снижению эффективности деятельности государственного механизма»<sup>1</sup>.

Практически аналогичные аргументы приведены и авторами пояснительной записки к законопроекту № 237259-З<sup>2</sup>, результатом принятия которого стало включение в ФКЗ о референдуме РФ 1995г. рассматриваемого запрета (сохранившегося и в действующей редакции ФКЗ о референдуме РФ): «Данная мера направлена на недопущение совпадения агитационных периодов в ходе подготовки выборов в федеральные государственные органы и федерального референдума, так как это может привести к существенному искажению волеизъявления граждан РФ»<sup>3</sup>. Впоследствии этот запрет был оспорен в Конституционном Суде и признан постановлением от 11.06.2003г. не противоречащим Конституции РФ<sup>4</sup>, при этом КС РФ пояснил, что хотя периодичность референдума, а также какие-либо сроки его проведения Конституцией РФ непосредственно не предусматриваются, препятствующих этому обстоятельству российская конституция также не содержит. На наш взгляд, в Конституции РФ подобных положений нет постольку, поскольку предполагается, что к референдуму РФ как высшей форме непосредственного выражения власти народа применение понятия «периодичности» недопустимо, так как народ должен иметь возможность высказать свое решающее мнение в любой, а не в свободный от проведения выборов, промежуток времени.

Большинство отечественных ученых-конституционалистов склоняются к мнению о том, что данное временное ограничение фактически влечет абсолютный запрет на реализацию конституционного права граждан РФ на референдум<sup>5</sup>. Однако, на наш взгляд, в запрете на проведение референдума РФ в период избирательной кампании усматривается некоторая доля рациональности: в данном случае гипотетически возможно использование референдума и его результатов в популистских целях, но при условии, что голосование на референдуме состоится раньше голосования на выборах и его результаты повлияют на волеизъявление избирателей; вместе с тем следует признать, что «народ достоин большего уважения и доверия. Он в состоянии ... не исказить свое волеизъявление на референдумах и выборах, о чем свидетельствует одновременное проведение 12 декабря 1993 года выборов в ГД и СФ и референдума по принятию Конституции РФ»<sup>6</sup>. Остальные составляющие запрета, по нашему мне-

<sup>1</sup> Конституционное право государств Европы: Учеб. пособие для студентов юрид. вузов и фак. / Отв. ред. Д. А. Ковачев. М.: Волтерс Клувер, 2005. С. 135–136 (автор главы – И. Г. Тимошенко).

<sup>2</sup> О внесении изменений и дополнений в ФКЗ «О референдуме Российской Федерации»: Проект ФКЗ № 237259-3 (внесен в ГД 06.09.2002г. депутатами ГД ФС РФ В.В.Володиным, С.В. Иваненко, О.В. Морозовым, Б.Е. Немцовым, В.А. Пехтиным, Г.И. Райковым) // СПС «КонсультантПлюс. Версия Проф.».

<sup>3</sup> Пояснительная записка к проекту Федерального конституционного закона № 237259-3 «О внесении изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» от 06.09.2002 г. // СПС «КонсультантПлюс. Версия Проф.».

<sup>4</sup> По делу о проверке конституционности Федерального конституционного закона «О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации»: Постановление Конституционного Суда РФ от 11.06.2003г. № 10-П // СПС «КонсультантПлюс. Версия Проф.».

<sup>5</sup> См.: Курячая М. М. Проблемы реализации права граждан на референдум // СПС «КонсультантПлюс. Версия Проф.»; Лучин В. О., Мазуров А. В. Референдум в России: Конституционно-правовое регулирование и практика // Право и политика. 2003. № 9. С. 51; Невинский В. В. Общероссийский референдум: Содержание и значение конституционно-правовых новелл 2002 и 2004 гг. // СПС «КонсультантПлюс. Версия Проф.»; Нудненко Л. А. Конституционное право гражданина Российской Федерации на референдум и международные стандарты // СПС «КонсультантПлюс. Версия Проф.».

<sup>6</sup> По делу о проверке конституционности Федерального конституционного закона «О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации»: Постановление Конституцион-

нию, законам логики не соответствуют:

- ▶ запрет на проведение референдума РФ в последний год полномочий Президента РФ и ГД ФС РФ порочен тем, что практически любой год их полномочий может являться последним в силу ч. 2 ст. 92, ч. 4 ст. 111, ст. 117 Конституции РФ, в связи с чем говорить о соразмерности периодичности проведения федеральных выборов и референдума не приходится;
- ▶ запрет на инициирование гражданами референдума РФ в период федеральной избирательной кампании представляется излишним, поскольку инициирование референдума РФ в указанный период не влечет автоматически совпадения агитационных периодов в ходе подготовки выборов и референдума;
- ▶ запрет на инициирование гражданами референдума РФ, если его проведение приходится на последний год полномочий Президента РФ и депутатов ГД ФС РФ, вызывает вопрос: как определить, придется ли проведение референдума на последний год их полномочий? Принимая во внимание усложненный порядок выдвижения инициативы, возможность увеличения сроков осуществления тех или иных стадий референдумного процесса (например, в связи с обжалованием в судебном порядке решений комиссий референдума), на стадии инициирования референдума практически невозможно точно ответить на этот вопрос.

Представляется необходимым указать и на такие предусмотренные действующим ФКЗ о референдуме РФ временные ограничения возможности граждан инициировать общероссийский референдум, как периоды, установленные ч. 4 ст. 7 и ч. 6 ст. 20 ФКЗ о референдуме РФ. В этой связи актуально суждение И.Г. Тимошенко: «Нельзя исключить вероятность использования ограничений в отношении сроков проведения референдума в политических целях в случаях, когда ожидаемое и известное мнение общества не совпадает с позицией или политикой действующего правительства. И здесь необходима особенно тщательная и взвешенная регламентация соответствующих ограничений, с тем чтобы не допустить ситуации, когда под видом обеспечения стабильности государственного механизма вводятся запреты назначения референдума именно в те периоды, когда назрела общественная потребность в их проведении»<sup>1</sup>.

С учетом изложенного полагаем необходимым исключить из ч. 3 ст. 7 ФКЗ о референдуме РФ запрет на проведение референдума в последний год полномочий Президента РФ, ГД ФС РФ, а также исключить ч. 2 ст. 14, так как данные временные ограничения «несоразмерны конституционно значимым целям и фактически приводят к ликвидации института референдума»<sup>2</sup>. Кроме того, эти законоположения не соответствуют рекомендациям ПАСЕ, изложенным в Резолюции № 1121 «Об инструментах участия граждан в представительной демократии»<sup>3</sup> 1997г. о необходимости расширения возможностей для непосредственного участия граждан в политической жизни.

Важно обратить внимание на то, что применительно к референдумам регионального и местного уровней ФЗ об основных гарантиях в качестве обстоятельства временного характера, исключающего их назначение и проведение, определяет лишь условия военного или чрезвычайного положения, введенного на территории РФ либо на территории, на которой предполагается проводить референдум, или на части этой территории, а также срок в течение трех месяцев после их отмены (п. 1 ст. 13). Более того, согласно п. 7 ст. 15 допускается совмещение дня голосования на местном и региональном референдумах с днем голосования на назначенных выборах в органы государственной власти или органы местного самоуправления либо с днем голосования на ином назначенном референдуме.

Таким образом, исследование ограничений по времени инициирования, назначения и проведения референдумов в РФ позволяет сделать вывод о том, что в целом их установление

ного Суда РФ от 11.06.2003г. № 10-П. Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации В. О. Лучина // СПС «КонсультантПлюс. Версия Проф.».

<sup>1</sup> Конституционное право государств Европы: Учеб. пособие для студентов юрид. вузов и фак. / Отв. ред. Д. А. Ковачев. М.: Волтерс Клаувер, 2005. С. 136 (автор главы – И. Г. Тимошенко).

<sup>2</sup> По делу о проверке конституционности ФКЗ «О внесении изменения и дополнения в ФКЗ «О референдуме РФ»: Постановление Конституционного Суда РФ от 11.06.2003г. № 10-П. Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации В. Г. Ярославцева // СПС «КонсультантПлюс. Версия Проф.».

<sup>3</sup> Об инструментах участия граждан в представительной демократии: Резолюция Парламентской Ассамблеи Совета Европы от 22 апреля 1997г. № 1121 (11 заседание) // <http://www.assembly.coe.int>

в отечественном законодательстве базируется на схеме, используемой в зарубежных странах. Вместе с тем российское законодательство о референдумах характеризуется не свойственными зарубежным государствам временными периодами, в течение которых возможность использования референдума исключена, что влечет в конечном итоге сокращение временно-го пространства для реализации права граждан на участие в референдуме (главным образом – федеральном) до минимума.

*Ограничения и порядок реализации права граждан РФ на инициирование референдума.* Предоставление и гарантирование права граждан инициировать референдум имеет огромное значение для демократизации общества и государства, поскольку в результате его реализации народ приобретает возможность в императивной форме выразить свои интересы. Помимо этого, именно народная инициатива проведения референдума является наиболее демократичным, с точки зрения сущности и целей последнего, видом инициативы. Принимая во внимание данные обстоятельства, конституции большинства зарубежных стран (Белоруссии<sup>1</sup> – ст. 74, Грузии<sup>2</sup> – ст. 74. Литвы<sup>3</sup> – ст. 9 и др.) предусматривают народную инициативу в отношении референдума. Однако в зарубежной конституционно-правовой практике *право граждан на инициирование референдума ограничивается определенными цензами*: как правило, инициировать референдум вправе лица, обладающие избирательным правом (Литва, Португалия, Туркменистан), или «правом голоса» (Лихтенштейн, Украина), подразумевающим наличие у участника референдума гражданства данного государства и достижение им совершеннолетия. Отечественное законодательство также наделяет правом участия в выдвижении инициативы проведения референдума только граждан РФ, достигших возраста 18 лет (ч. 1 ст. 5 ФКЗ о референдуме РФ; п. 1 ст. 4 ФЗ об основных гарантиях). Помимо указанных цензов, законодательство РФ о референдумах содержит запрет на участие в референдуме граждан РФ, признанных судом недееспособными или содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда (ч. 2 ст. 5 ФКЗ о референдуме РФ; п. 3 ст. 4 ФЗ об основных гарантиях). Важно отметить, что российским референдумным законодательством устанавливаются *ограничения по времени реализации права граждан на инициирование референдума*, рассмотренные выше.

Согласно действующему ФКЗ о референдуме РФ, право на инициирование федерально-го референдума принадлежит не менее чем 2 млн россиян, однако его реализация усложнена жесткими нормативными предписаниями. Так, в соответствии со ст. 15 ФКЗ о референдуме РФ участники референдума образуют инициативную группу по проведению референдума, которая должна состоять из региональных подгрупп, создаваемых более чем в половине субъектов России, в каждую из которых должно входить не менее 100 участников референдума, место жительства которых находится на территории того субъекта РФ, где образована региональная подгруппа. В случае регистрации региональных подгрупп более чем в половине субъектов РФ их уполномоченные представители вправе на своем собрании принять решение об обращении в ЦИК России с ходатайством о регистрации инициативной группы по проведению референдума и вопроса референдума и обратиться с указанным ходатайством в ЦИК России. При этом «беспрецедентным в истории правовой регламентации институтов непосредственной демократии в России»<sup>4</sup> является требование ст. 15 ФКЗ о референдуме 2004 г. о необходимости нотариального удостоверения подписей участников референдума в протоколе их регистрации на собрании региональной подгруппы.

Таким образом, если ранее инициативную группу могли образовать 100 человек (ст. 9 ФКЗ о референдуме РФ 1995г.), то сегодня ее численность должна составлять минимум 4,1 тыс. граждан РФ. Создатели данной нормы ссылаются на то, что при подобном порядке

<sup>1</sup> Конституция Белоруссии (Республики Беларусь) от 24 ноября 1996г. // [http://constitution.garant.ru/DOC\\_3864871](http://constitution.garant.ru/DOC_3864871).

<sup>2</sup> Конституция Грузии (Республики Грузия) от 24 августа 1995г. // [http://constitution.garant.ru/DOC\\_3864889](http://constitution.garant.ru/DOC_3864889).

<sup>3</sup> Конституция Литвы (Литовской Республики) от 25 октября 1992г. // [http://constitution.garant.ru/DOC\\_3864839.htm](http://constitution.garant.ru/DOC_3864839.htm)

<sup>4</sup> Нудненко Л.А. Конституционное право гражданина Российской Федерации на референдум и международные стандарты // СПС «КонсультантПлюс. Версия Проф.».

инициирования референдума РФ соблюдается федеративное устройство России, оправдывается государственное значение вопроса, выносимого на референдум, и с этими доводами нельзя не согласиться, однако вызывает сомнение возможность образования инициативной группы в столь малый срок – в соответствии со ст. 15 ФКЗ о референдуме РФ 2004 г. на указанные действия отводится всего лишь два месяца, в то время как ФКЗ о референдуме 1995 г. не ограничивал срок создания группы, инициирующей референдум. При этом закон предписывает, что при несоблюдении вышеуказанного срока ЦИК России принимает решение о прекращении процедур по реализации инициативы проведения референдума (ч.26 ст.15). Из 2 млн подписей, которые обязана собрать инициативная группа, на один субъект РФ должно приходиться не более 50 тыс. подписей (ранее – 200 тыс.) участников референдума, место жительства которых находится на территории данного субъекта РФ; следовательно, подписи должны быть собраны не менее чем в 40 субъектах РФ. Помимо этого в два раза сокращен срок сбора подписей в поддержку инициативы проведения референдума – вместо 3 месяцев на это теперь дается 45 дней, отсчитываемых со дня, следующего за днем регистрации инициативной группы по проведению референдума. В то же время срок, отводимый ЦИК России на проверку подписей, увеличился вдвое: с 15 (в редакции ФКЗ о референдуме РФ 1995 г.) до 30 дней (ч.1ст.19 действующего ФКЗ о референдуме РФ). Важно указать и на другое существенное нововведение: подписи в поддержку инициативы проведения референдума могут собираться исключительно членами инициативной группы и только на территориях тех субъектов РФ, избиркомами которых были зарегистрированы региональные подгруппы. Таким образом, жители регионов, поддерживающие проведение референдума, могут быть лишены возможности стать его инициаторами только на том основании, что на территории их проживания не создана региональная подгруппа. Это противоречит природе национального референдума, призванного решать не региональные, а общегосударственные вопросы, и ограничивает право граждан на участие в референдуме. Следует отметить и то, что в соответствии с ФКЗ о референдуме РФ 2004 г. количество подписей участников референдума, содержащихся в подписных листах, может превышать необходимые для его назначения 2 млн не более чем на 5 % (ч. 4 ст. 18), а принимая во внимание, что проверке подлежат не менее 800 тыс. подписей (40 % от необходимого для назначения референдума количества – ч. 4 ст. 19), становится очевидным, что допускаемая всего лишь в 100 тыс. «лишних» подписей «подстраховка» своей роли не выполняет. Далее, как следует из ФКЗ о референдуме РФ 2004 г., даже тот факт, что ЦИК России сочтет достаточным для назначения референдума количество собранных подписей, не означает, что референдум РФ будет проведен, поскольку этому может воспрепятствовать пробел ФКЗ о референдуме РФ 2004 г.: устанавливая, что Президент РФ должен направить в Конституционный Суд РФ запрос о соответствии Конституции инициативы проведения референдума по предложенному вопросу, закон умалчивает, в какие сроки последний должен рассмотреть указанное обращение, принять по нему решение и направить его Президенту.

Отметим, что само по себе усложнение процедуры выдвижения инициативы гражданами может быть оправдано, поскольку референдум РФ – серьезное дело. Однако проведенное в рамках данного параграфа исследование свидетельствует о чрезмерном усложнении и бюрократизации процедуры реализации россиянами инициативы проведения федерального референдума.

Порядок инициирования проведения регионального и местного референдумов также характеризуется длительностью и сложностью (ст. 36 ФЗ об основных гарантиях, ч. 5 ст. 22 ФЗ об общих принципах организации местного самоуправления)<sup>1</sup>. Открытым является вопрос о численности инициативной группы по проведению референдумов указанных уровней

<sup>1</sup> Представительный орган муниципального образования обязан назначить референдум в течение 30 дней со дня поступления в этот орган документов о выдвижении инициативы; если референдум не назначен в установленный срок представительным органом, он назначается судом. Однако поступлению в представительный орган указанных документов должна предшествовать длительная и сложная процедура, которая регламентируется ст. 36 – 38 ФЗ об основных гарантиях, причем на всех этапах этой процедуры возможен отказ в дальнейшем продвижении по инстанциям заявленной инициативы по формальным основаниям, например из-за неточностей в оформлении документов.

(п. 3 ст. 14, п. 1 ст. 36 ФЗ об основных гарантиях); ФЗ об основных гарантиях «никак не ограничивает ни срок, в течение которого представительный орган государственной власти субъекта РФ или местного самоуправления обязан принять решение о проведении референдума, ни «верхний» предел периода от принятия решения до дня голосования ... это дает возможность затягивать проведение референдума»<sup>1</sup>.

Итак, как показывает проведенный в данном параграфе анализ законодательных ограничений права граждан на инициирование референдума, последнее имеет огромные препятствия на пути своей реализации, обусловленные главным образом излишне усложненным порядком его осуществления.

Таким образом, референдум, наряду с выборами, является одним из начал народовластия как неотъемлемой составляющей демократизма, «атрибутивным элементом развитого гражданского общества»<sup>2</sup>. Однако в действительности конституционно-правовая теория и практика признают необходимость установления ограничений в отношении референдума, но законодатель, регламентируя рамки практического использования института референдума, должен быть особо аккуратен в выборе соответствующих приемов и средств, иными словами, любое такое ограничение должно быть оправданным, необходимым и соразмерным.

Подход отечественного законодателя к определению условий, ограничивающих случаи принятия гражданами публично-властных решений на референдуме, в целом аналогичен европейскому и выражается в установлении требований к предмету референдума, срокам его проведения, а также закреплению усложненного порядка его инициирования гражданами. Вместе с тем законодательство России о референдумах характеризуется усилением тенденции к расширению перечня оснований либо запрета референдума, либо ограничения его различными жесткими режимными формулами.

Систематизация и содержательный анализ правовых условий, ограничивающих возможность инициирования, назначения и проведения референдумов в РФ, позволяют констатировать, что чем выше уровень референдума, тем жестче устанавливаемые законодательством ограничения этого института: наибольший объем специальных ограничений закреплён в отношении федерального референдума. В этой связи возможность организации референдума «снизу», по инициативе народа и независимых политических партий, сведена к минимуму. «... Во всяком случае, совсем незначительный шанс остается для инициирования и проведения общероссийского референдума по важнейшим вопросам государственной жизни как равноценной выбором форме волеизъявления народа ...»<sup>3</sup>.

Таким образом, приходится признать, что для современной России, провозглашенной Конституцией 1993 г. демократическим государством, характерна тем не менее антидемократическая тенденция правового регулирования института референдума, в связи с чем все более актуализируется проблема адекватной оценки государственной властью РФ высокого политико-правового значения института референдума, общепризнанного в мировом масштабе.

Существующая, пусть и нераспространенная, практика проведения региональных и местных референдумов в современной России<sup>4</sup> является свидетельством того, что институт референдума как важнейшая форма непосредственной демократии все-таки постепенно приживается в политическом пространстве страны, однако говорить о его серьезном влиянии на политическую практику государства, к сожалению, пока не приходится.

<sup>1</sup> Референдум как институт непосредственной демократии (Редакционный материал) // СПС «КонсультантПлюс. Версия Проф.».

<sup>2</sup> Комарова В.В. Механизм непосредственной демократии современной России (система и процедуры). М.: Формула права, 2006. С. 79.

<sup>3</sup> Невинский В. В. Общероссийский референдум: Содержание и значение конституционно-правовых новелл 2002 и 2004 гг. // СПС «КонсультантПлюс. Версия Проф.».

<sup>4</sup> Ежеский Д. О. Референдум в муниципальном образовании: Российский и зарубежный опыт // СПС «КонсультантПлюс. Версия Проф.».



**Председатель Центральной избирательной комиссии Российской Федерации В.Е. Чуров вручает диплом победителю Конкурса Н.В. Петуховой**



поощрительная премия  
**Сборник задач по избирательному праву  
 Российской Федерации  
 (пособие)**

**СОБАЧЕВСКАЯ Юлия Александровна,**  
 аспирантка Юридического института  
 Костромского государственного  
 технологического университета

Научный руководитель:

**ЕВСТРАТОВ Андрей Матвеевич,**  
 доктор юридических наук, профессор,  
 заведующий кафедрой теории и истории государства  
 и права Юридического института Костромского  
 государственного технологического университета



## 1. Задачи на знание общих положений избирательного законодательства

### Задача №1.1

Активное избирательное право – это:

1. Право граждан Российской Федерации избирать в органы государственной власти и органы местного самоуправления;
2. Право граждан Российской Федерации быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления;
3. Конституционное право граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления;
4. Право участвовать в выдвижении кандидатов, списков кандидатов, в предвыборной агитации, в наблюдении за проведением выборов, работой избирательных комиссий, включая установление итогов голосования и определение результатов выборов, в других избирательных действиях в порядке, установленном Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации.

### Задача №1.2

По законодательству Российской Федерации пассивное избирательное право не может быть ограничено:

1. Установлением минимального возраста кандидата: не может быть установлено, что минимальный возраст кандидата не может превышать на день голосования 21 год на выборах в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, 30 лет – на выборах высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и 21 год – на выборах в органы местного самоуправления;
2. Установлением максимального возраста кандидата: не может быть установлено, что максимальный возраст кандидата не может превышать на день голосования 70 лет – на выборах в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, 75 лет – на выборах высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и 65 лет – на выборах в органы местного самоуправления;
3. Установлением требования к продолжительности и сроку проживания гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации;
4. Установлением максимально возможного количества сроков для занятия определенной должности.

### Задача №1.3

Иностранцы граждане, достигшие на день голосования 18 лет, обладают активным из-

бирательным правом в Российской Федерации:

1. При наличии международного договора – наравне с гражданами Российской Федерации;

2. При наличии международного договора – только при условии постоянного проживания на соответствующей территории не менее 10 лет;

3. При наличии международного договора и при условии постоянного проживания на территории муниципального образования, в котором проводятся выборы в органы местного самоуправления;

4. При наличии международного договора и при условии проживания на территории муниципального образования, в котором проводятся выборы в органы местного самоуправления, а также при условии подачи документов на получение гражданства Российской Федерации.

#### **Задача №1.4**

В случае принятия в период избирательной кампании закона, содержащего положения, которыми определяется порядок подготовки и проведения соответствующих выборов, либо в случае внесения в этот период в закон изменений, указанные закон и изменения применяются:

1. К выборам, которые будут назначены не ранее чем через один месяц после вступления в силу указанных закона и изменений;

2. К выборам, которые назначены после вступления в силу указанных закона и изменений;

3. К выборам, которые были назначены до вступления в силу указанных закона и изменений;

4. Ко всем выборам, вне зависимости от даты их назначения.

#### **Задача №1.5**

По общему правилу второе воскресенье марта или в случаях, предусмотренных федеральным законодательством, второе воскресенье октября являются днями голосования на выборах:

1. Во все органы государственной власти и органы местного самоуправления на территории Российской Федерации;

2. В федеральные органы государственной власти;

3. В органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления;

4. Исключительно в органы местного самоуправления вновь образованного муниципального образования.

## **2. Задачи на знание основ учета избирателей**

#### **Задача №2.1**

Регистрацию (учет) избирателей не вправе вести:

1. Глава местной администрации;

2. Командир воинской части;

3. Руководитель соответствующего дипломатического представительства или консульского учреждения Российской Федерации;

4. Руководители соответствующих органов записи актов гражданского состояния.

#### **Задача №2.2**

Кем составляются списки избирателей?

1. Списки избирателей составляются главой местной администрации муниципального района, городского округа, внутригородской территории города федерального значения, который включает в данные списки лиц, проживающих на территории соответствующего муниципального образования и распределяет их по избирательным участкам;

2. Списки избирателей составляются совместно главой местной администрации муниципального района, городского округа, внутригородской территории города федерального значения, командиром воинской части, руководителем дипломатического представительства

или консульского учреждения РФ и руководителем органов записи актов гражданского состояния;

3. Списки избирателей составляются избирательными комиссиями на основании сведений, полученных с использованием государственной системы регистрации (учета) избирателей и представляемых уполномоченными органами;

4. Списки избирателей по поручению избирательной комиссии составляются специальным независимым государственным регистрационным органом (в настоящее время – Росрегистрация).

#### **Задача № 2.3**

Кто может быть включен в списки избирателей при проведении выборов?

1. В списки избирателей на избирательных участках включаются граждане Российской Федерации, обладающие на день голосования активным избирательным правом;

2. В списки избирателей на избирательных участках включаются граждане Российской Федерации, обладающие на день назначения выборов активным избирательным правом;

3. В списки избирателей на избирательных участках включаются граждане Российской Федерации, обладающие активным избирательным правом по состоянию на 1 января и 1 июля того года, в котором были назначены выборы;

4. В списки избирателей на избирательных участках включаются граждане Российской Федерации, обладающие на день назначения выборов пассивным избирательным правом.

#### **Задача №2.4**

Какой избирательный округ не предусмотрен законодательством Российской Федерации?

1. Одномандатный избирательный округ;

2. Многомандатный избирательный округ;

3. Единый избирательный округ;

4. Списочный избирательный округ.

#### **Задача №2.5**

Избирательные участки образуются уполномоченными лицами на основании данных о числе избирателей, зарегистрированных на территории избирательного участка, из расчета – на каждом участке не более чем:

1. Три тысячи избирателей;

2. Пять тысяч избирателей;

3. Две тысячи избирателей;

4. Полторы тысячи избирателей.

### **3. Задачи на знание основ системы избирательных комиссий**

#### **Задача №3.1**

В Российской Федерации действуют следующие избирательные комиссии:

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

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

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

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

## Задача № 3.2

Формирование избирательной комиссии субъекта Российской Федерации осуществляется:

1. Центральной избирательной комиссией Российской Федерации;
2. Законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации и высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), каждый из которых вправе назначить половину членов избирательной комиссии субъекта Российской Федерации;
3. Законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации;
4. Высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

## Задача № 3.3

26.02.2009 г. в установленном порядке поступили предложения по кандидатурам для назначения членами избирательной комиссии с правом решающего голоса в избирательную комиссию г. Твери. Кандидаты указали о себе определенные сведения. Кто из предложенных кандидатов в члены комиссии вправе быть членом избирательной комиссии с правом решающего голоса?

1. Иванов В.П.: гражданин Российской Федерации, 24.08.1975 года рождения, адрес места жительства: г. Тверь, ул. Ленина, д. 25, место работы: ГУП «Мосводоканал», должность: директор, депутатом представительного органа не является;
2. Петров Г.Д.: гражданин Российской Федерации, 15.11.1992 года рождения, адрес места жительства: г. Тверь, ул. Т. Ильиной, д. 32, кв. 15, место работы: ЗАО «Спектр», охранник, депутатом представительного органа не является;
3. Сидоров К.А.: гражданин Республики Белоруссия, 14.03.1980 года рождения, адрес места жительства: г. Тверь, ул. Вокжанова, д. 3, кв. 14, место работы: ООО «Ласточка», главный инженер, депутатом представительного органа не является;
4. Васиков Г.Д.: гражданин Российской Федерации, 07.07.1954 года рождения, адрес места жительства: г. Тверь, ул. Оржоникидзе, д. 67/7, кв. 45, место работы: прокуратура Тверской области, прокурор, депутатом представительного органа не является.

## Задача № 3.4

К полномочиям избирательной комиссии субъекта Российской Федерации не относится:

1. Осуществление на территории субъекта Российской Федерации контроля за соблюдением избирательных прав граждан Российской Федерации;
2. Осуществление на территории субъекта Российской Федерации мер по организации единого порядка распределения эфирного времени и печатной площади между зарегистрированными кандидатами, избирательными объединениями для проведения предвыборной агитации, установления итогов голосования, определения результатов выборов, а также порядка опубликования итогов голосования и результатов выборов;
3. Внесение предложения по кандидатуре члена Центральной избирательной комиссии РФ с правом решающего голоса;
4. Заслушивание сообщений органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по вопросам, связанным с подготовкой и проведением выборов в органы государственной власти субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления.

## Задача №3.5

Заседание комиссии является правомочным, если на нем присутствует большинство от установленного числа членов комиссии с правом решающего голоса. Решения избирательной комиссии о регистрации кандидатов, списков кандидатов и об обращении в суд с заявлением об отмене их регистрации, об итогах голосования или о результатах выборов принимаются на заседании комиссии:

1. Большинством голосов от числа присутствующих членов комиссии с правом решающего голоса;

2. Большинством голосов от установленного числа членов комиссии с правом решающего голоса;
3. Большинством в две трети голосов от числа присутствующих членов комиссии с правом решающего голоса;
4. Большинством в две трети голосов от установленного числа членов комиссии с правом решающего голоса.

#### **4. Задачи на знание основ законодательства о выдвижении и регистрации кандидатов, списков кандидатов**

##### **Задача №4.1**

В городе Вышний Волочек Тверской области 12 октября 2008 года проходят выборы депутатов Вышневолоцкой городской Думы. Выборы депутатов Вышневолоцкой городской Думы проводятся по смешанной (мажоритарно-пропорциональной) избирательной системе с закрытыми списками кандидатов.

Кандидат Иванченко Д.А. выдвинут избирательным объединением – региональным отделением «Коммунистическая партия Российской Федерации» в составе списка кандидатов по городскому избирательному округу. Так как он занимает в этом списке 9-е место, он решил дополнительно выдвинуть свою кандидатуру в порядке самовыдвижения по одномандатному избирательному округу и представил в окружную избирательную комиссию документы о самовыдвижении. Правомерны ли действия кандидата?

1. Да, правомерны, так как кандидаты вправе выдвигать свою кандидатуру по списку кандидатов и в порядке самовыдвижения по одномандатному округу;
2. Нет, неправомерны, так как кандидат не может быть выдвинут на одних и тех же выборах по нескольким избирательным округам разными субъектами выдвижения;
3. Да, правомерны, так как кандидат может быть выдвинут на одних и тех же выборах по нескольким избирательным округам в том случае, если одним из субъектов выдвижения является политическая партия;
4. Нет, неправомерны, так как кандидат должен был заявить в комиссии об изменении своего места в списке, а не выдвигать свою кандидатуру по другому округу.

##### **Задача № 4.2**

При проверке правильности оформления подписных листов члены избирательной комиссии установили, что почерк подписавшихся избирателей во многих местах был одним и тем же. Члены комиссии составили об этом акт, на основании которого признали подписи избирателей недостоверными. В связи с этим общее количество недостоверных подписей по результатам проверки составило более 15 процентов от общего количества подписей избирателей. На основании этого избирательная комиссия вынесла решение об отказе в регистрации кандидата Никифорова А.П. Правомерно ли решение избирательной комиссии?

1. Да, правомерно, так как недостоверность подписей избирателей устанавливается актом комиссии;
2. Нет, неправомерно, так как отсутствует письменное заключение эксперта о признании подписей недостоверными;
3. Да, правомерно, так как недостоверность подписей избирателей устанавливает избирательная комиссия своим решением;
4. Нет, неправомерно, так как отсутствует судебное решение о признании подписей недостоверными.

##### **Задача № 4.3**

Избирательная комиссия приняла решение об отказе в регистрации кандидата на должность главы г. Магадана Козлевича А.Н. на том основании, что в отношении него возбуждено уголовное дело по обвинению в совершении преступления средней тяжести. Правомерно ли решение избирательной комиссии?

1. Правомерно, если Козлевич А.Н. не указал в документах сведения о возбужденном против него уголовном деле;

2. Правомерно, так как лица, в отношении которых возбуждено уголовное дело, не обладают пассивным избирательным правом;

3. Неправомерно, так как наличие возбужденного уголовного дела не препятствует выдвижению и регистрации кандидатов;

4. Неправомерно, так как в отношении Козлевича А.Н. возбуждено уголовное дело по обвинению в совершении преступления средней тяжести.

#### **Задача №4.4**

На заседании ЦИК России рассматривается вопрос о регистрации списка кандидатов по федеральному избирательному округу на выборах депутатов Государственной Думы ФС РФ, выдвинутого политической партией. По результатам проверки представленных документов выявлено следующее: кандидат Муромова Н.Н. имеет гражданство иностранного государства, кандидат Акулов А.К. на момент представления документов не достиг возраста 21 года. 21 год исполнится Акулову А.К. за один день до дня голосования. Каким должно быть решение ЦИК России?

1. Зарегистрировать список кандидатов, так как указанные нарушения не являются основаниями для отказа в регистрации списка кандидатов;

2. Зарегистрировать список кандидатов, исключив из него обоих кандидатов, так как данные кандидаты не обладают пассивным избирательным правом;

3. Зарегистрировать список кандидатов, исключив из него кандидата Муромову Н.Н. и оставив в списке кандидата Акулова А.К.;

4. Зарегистрировать список кандидатов, исключив из него кандидата Акулова А.К. и оставив в списке кандидата Муромову Н.Н.

#### **Задача № 4.5**

Политические партии «ПАТРИОТЫ РОССИИ» и «Аграрная партия» приняли решение о выдвижении единого кандидата на должность Президента РФ. На съезде политической партии «ПАТРИОТЫ РОССИИ» было принято решение о выдвижении молодого, 35-летнего члена «Аграрной партии» Ющенко П.Г. на должность Президента РФ. На съезде «Аграрной партии» было принято решение о поддержке такого выдвижения. О решениях этих партий было объявлено в СМИ и Интернете. Вправе ли ЦИК России зарегистрировать такого кандидата, при условии, что все остальные требования законодательства им соблюдены?

1. Да, вправе, так как все требования к выдвижению кандидата на должность Президента РФ партиями соблюдены (имеется одобрение выдвижения кандидата той партии, членом которой он является);

2. Нет, не вправе, так как политическая партия не вправе выдвигать кандидатом гражданина РФ, являющегося членом иной политической партии;

3. Нет, не вправе, так как Президентом РФ не может быть избран гражданин РФ моложе 40 лет;

4. Да, вправе, в том случае, если в ЦИК России был передан протокол съезда политической партии «Аграрная партия» о поддержке выдвижения данного кандидата.

#### **Задача № 4.6**

Для регистрации в качестве кандидата в депутаты районной Думы по одномандатному избирательному округу кандидат Глагольев Н.К. представил подписные листы с подписями избирателей. Для регистрации необходимо 34 подписи. Кандидат предоставил подписные листы, содержащие 34 подписи избирателей. По результатам проверки избирательная комиссия установила, что в подписном листе имеется подпись гражданки РФ, не достигшей возраста 18 лет. Кандидат Глагольев Н.К. пояснил, что гражданке Машиевой Н.К. через месяц исполнится 17 лет. Кроме этого, администрацией района ей был снижен брачный возраст до 16 лет и через 2 месяца после этого она зарегистрировала брак, который через полгода по ряду обстоятельств был признан судом недействительным. С момента вступления в брак гражданка Машиева Н.К. приобрела полную дееспособность и, соответственно, обладает активным избирательным правом, в том числе правом поддержки кандидатов. Кандидат предоставил в комиссию газету, в которой была статья о гр. Машиевой Н.К. Какими должны быть действия избирательной комиссии?

1. Признать подпись гр. Машиевой Н.К. действительной и принять решение о регистрации кандидата Глагольева Н.К., так как он предоставил необходимое количество подписей избирателей;

2. Вызвать гражданку Машиеву Н.К. для проведения дополнительной проверки и, в случае если все факты подтвердятся, признать ее подпись действительной и принять решение о регистрации кандидата Глагольева Н.К.;

3. В случае если при расторжении брака по решению суда гр. Машиева Н.К. лишена полной дееспособности, принять решение об отказе в регистрации этого кандидата;

4. Подпись Машиевой Н.К. признать недействительной. Отказать в регистрации кандидата Глагольева Н.К., так как предоставленного им количества подписей недостаточно для регистрации.

#### **Задача № 4.7**

Гражданин РФ Петренко Н.Г. выдвинул свою кандидатуру в депутаты Думы по пятимандатному избирательному округу. В связи с недостаточностью собранных в его поддержку подписей избирательная комиссия отказала этому кандидату в регистрации. Может ли этот кандидат выдвинуть свою кандидатуру повторно?

1. Да, может с соблюдением сроков и порядка выдвижения кандидатов;

2. Да, может. При этом кандидату предоставляются дополнительные 10 дней для выдвижения и регистрации;

3. Нет, не может. После отказа в регистрации кандидат не имеет права повторно выдвигаться на этих же выборах;

4. Нет, не может, так как он не обладает достаточной поддержкой избирателей.

#### **Задача № 4.8**

Кандидат на должность главы города N Корозов Н.К. изготовил подписные листы в количестве 35 штук на принадлежащем ему принтере и с использованием принадлежащей ему бумаги. Принтер и бумага были куплены Корозовым Н.К. до выдвижения своей кандидатуры. Избирательная комиссия отказала кандидату в регистрации в связи с нарушением порядка изготовления подписных листов. Правомерны ли действия комиссии?

1. Да, правомерны, так как кандидат нарушил порядок изготовления подписных листов – не оплатил их изготовление из средств своего избирательного фонда;

2. Нет, неправомерны, так как кандидат вправе использовать имущество и оборудование, находившееся в его собственности на дату официального опубликования решения о назначении выборов, без оплаты из средств избирательного фонда;

3. Да, правомерны, так как на личном оборудовании кандидата может быть изготовлено не более 10 подписных листов;

4. Нет, неправомерны, так как стоимость изготовления подписных листов не превышает 5 процентов предельной суммы расходов из средств избирательного фонда кандидата.

#### **Задача № 4.9**

Для регистрации в качестве кандидата в депутаты Законодательного Собрания области по одномандатному избирательному округу кандидат Холодильников Н.П. представил подписные листы с подписями избирателей. Для регистрации необходимо 874 подписи. Кандидат предоставил подписные листы, содержащие 880 подписей избирателей. По результатам проверки избирательная комиссия установила, что 100 подписей избирателей на 10 подписных листах собраны сборщиком, который при заверении подписного листа не проставил свою подпись. Какими должны быть действия избирательной комиссии?

1. Признать все подписи, собранные таким сборщиком, недействительными и отказать в регистрации кандидата в депутаты Холодильникова Н.П., так как представленное количество подписей избирателей недостаточно для регистрации;

2. Вызвать сборщика подписей и предоставить ему возможность расписаться на подписных листах. Если сборщик подписей выполнит это требование комиссии, то признать все подписи на этих подписных листах действительными и принять решение о регистрации кандидата;

3. Признать все подписи, собранные таким сборщиком, действительными, так как данные подписные листы заверены кандидатом, и зарегистрировать кандидата в де-

путаты Холодильникова Н.П.;

4. Зарегистрировать кандидата Холодильникова Н.П. в качестве кандидата, так как даже при исключении подписей, собранных таким сборщиком, имеется достаточное количество подписей избирателей.

#### **Задача № 4.10**

Кандидат в депутаты Законодательного собрания Иркутской области по одномандатному избирательному округу Кунжуттов Н.Г. открыл специальный избирательный счет. На момент подачи документов на регистрацию на избирательном счете отсутствовали денежные средства. Какие действия комиссии будут правомерными?

1. Отказать в регистрации кандидату Кунжуттову Н.Г. в связи с тем, что он не создал свой избирательный фонд (открытие счета не является созданием избирательного фонда);

2. Зарегистрировать кандидата Кунжуттова Н.Г., так как отсутствие денежных средств в избирательном фонде не является основанием для отказа в регистрации;

3. Предложить кандидату внести на счет любую сумму. Если кандидат внесет деньги на счет в течение 3-х дней, то зарегистрировать его;

4. Комиссия вправе принять решение о регистрации только после поступления на счет кандидата денежных средств в размере, превышающем 5 процентов от предельной суммы расходов из средств избирательного фонда.

#### **5. Задачи на знание основ законодательства о статусе кандидатов и иных специальных субъектов избирательного процесса (членов комиссии с правом совещательного голоса, наблюдателей, доверенных лиц)**

##### **Задача № 5.1**

От имени кандидатов вправе выступать:

1. Члены избирательных комиссий с правом совещательного голоса, назначенные этим кандидатом в соответствующую комиссию;

2. Уполномоченные представители кандидатов по финансовым вопросам, их доверенные лица, а в случае выдвижения кандидата в составе списка кандидатов также уполномоченные представители, доверенные лица избирательного объединения, выдвинувшего этот список;

3. Уполномоченные представители кандидатов, их доверенные лица, а в случае выдвижения кандидата в составе списка кандидатов также уполномоченные представители, доверенные лица избирательного объединения, выдвинувшего этот список;

4. Уполномоченные представители кандидатов, их доверенные лица и назначенные ими члены комиссии с правом совещательного голоса, а в случае выдвижения кандидата в составе списка кандидатов также уполномоченные представители, доверенные лица и члены избирательной комиссии с правом совещательного голоса от избирательного объединения, выдвинувшего этот список.

##### **Задача №5.2**

Использование преимуществ должностного или служебного положения не является:

1. Использование помещений, занимаемых государственными органами или органами местного самоуправления, организациями независимо от формы собственности, для осуществления деятельности, способствующей выдвижению кандидатов, списков кандидатов и (или) избранию кандидатов, если иным кандидатам, избирательным объединениям не будет гарантировано предоставление указанных помещений на таких же условиях;

2. Использование на безвозмездной основе или на льготных условиях транспортных средств, находящихся в собственности политических партий, для осуществления деятельности, способствующей выдвижению кандидатов, списков кандидатов и (или) избранию кандидатов;

3. Агитационное выступление в период избирательной кампании при проведении публичного мероприятия, организуемого государственными и (или) муниципальными органами, организациями независимо от формы собственности, за исключением политических партий;



4. Обнародование в период избирательной кампании в средствах массовой информации, в агитационных печатных материалах отчетов о проделанной работе, распространение от имени гражданина, являющегося кандидатом, поздравлений и иных материалов, не оплаченных из средств соответствующего избирательного фонда.

#### **Задача № 5.3**

Кандидат, избирательное объединение, выдвинувшее список кандидатов, вправе назначить одного члена избирательной комиссии, принимающей решение о регистрации кандидатов, списка кандидатов, с правом совещательного голоса:

1. Со дня выдвижения кандидата, списка кандидатов;
2. Со дня регистрации кандидата, списка кандидатов;
3. На следующий день после принятия комиссией решения о регистрации кандидата, списка кандидатов;
4. Со дня представления в избирательную комиссию документов для регистрации кандидата, списка кандидатов.

#### **Задача №5.4**

Член комиссии с правом совещательного голоса обладает равными правами с членом комиссии с правом решающего голоса по вопросам подготовки и проведения выборов, в том числе обладает правом:

1. Выдавать и подписывать открепительные удостоверения;
2. Участвовать в сортировке, подсчете и погашении бюллетеней;
3. Знакомиться с документами и материалами (в том числе со списками избирателей, с подписными листами, финансовыми отчетами кандидатов, избирательных объединений, бюллетенями), непосредственно связанными с выборами, в соответствующей и нижестоящих комиссиях;
4. Составлять протоколы об административных правонарушениях.

#### **Задача № 5.5**

На всех заседаниях комиссии, а также при подсчете голосов избирателей и осуществлении участковой, территориальной комиссиями работы со списками избирателей, с бюллетенями, открепительными удостоверениями, протоколами об итогах голосования не вправе присутствовать:

1. Члены вышестоящих комиссий и работники их аппаратов;
2. Кандидат, зарегистрированный данной либо вышестоящей комиссией, или его доверенное лицо;
3. Дежурные от администрации муниципального образования, на территории которого проходят выборы;
4. Представители средств массовой информации.

#### **Задача №5.6**

Полномочия наблюдателя удостоверяются:

1. В направлении в письменной форме, выданном зарегистрированным кандидатом или его доверенным лицом, избирательным объединением, общественным объединением, интересы которых представляет данный наблюдатель;
2. В специальном заявлении по форме, установленной комиссией, организующей выборы. Заявление подается зарегистрированным кандидатом или его доверенным лицом, избирательным объединением, интересы которых представляет данный наблюдатель, не позднее чем за 3 дня до дня голосования;
3. В принимаемом избирательной комиссией решении о допуске наблюдателя на избирательный участок;
4. Никаких документов не требуется, так как деятельность избирательных комиссий осуществляется открыто и гласно.

#### **Задача № 5.7.**

Наблюдатели вправе:

1. По поручению членов комиссии выдавать избирателям бюллетени;
2. Заполнять за избирателя бюллетени исключительно по просьбе избирателей;

3. Принимать непосредственное участие в проводимом членами комиссии с правом решающего голоса подсчете бюллетеней;

4. Знакомиться со списками избирателей, реестром выдачи открепительных удостоверений, находящимися в комиссии открепительными удостоверениями, реестром заявлений (обращений) о голосовании вне помещения для голосования.

#### **Задача № 5.8**

Действующим законодательством представителям средств массовой информации, принимающим участие в информационном освещении подготовки и проведения выборов, запрашивается:

1. В день голосования до момента окончания голосования на территории соответствующего избирательного округа публиковать (обнародовать) данные об итогах голосования, о результатах выборов;

2. Знакомиться с протоколом участковой комиссии об итогах голосования, а также с протоколами иных комиссий об итогах голосования, о результатах выборов, в том числе составляемыми повторно, получать от соответствующей комиссии копии указанных протоколов и приложенных к ним документов;

3. Присутствовать на агитационных мероприятиях, освещать их проведение;

4. Находиться в помещении для голосования в день голосования, в дни досрочного голосования, а также производить фото- и видеосъемку.

#### **Задача №5.9**

Доверенными лицами кандидатов, избирательных объединений могут быть :

1. Другие кандидаты;

2. Лица, замещающие государственные или выборные муниципальные должности, и главы местных администраций;

3. Работники аппаратов избирательных комиссий;

4. Члены органов управления организаций различных форм собственности.

## **6. Задачи на знание основ информирования избирателей и предвыборной агитации**

#### **Задача №6.1**

Не вправе информировать избирателей о кандидатах, об избирательных объединениях:

1. Органы государственной власти и органы местного самоуправления;

2. Избирательные комиссии;

3. Организации, осуществляющие выпуск средств массовой информации;

4. Физические и юридические лица.

#### **Задача №6.2**

Опубликование (обнародование) результатов опросов общественного мнения, связанных с выборами, является:

1. Скрытой формой агитации и подлежит регистрации в избирательной комиссии лицом, публикующим данные опроса;

2. Разновидностью агитации за кандидата, избирательное объединение и должно быть оплачено из средств соответствующего избирательного фонда;

3. Разновидностью информирования избирателей;

4. Разновидностью информирования избирателей и допускается только с предварительного уведомления соответствующей избирательной комиссии.

#### **Задача №6.3**

Предвыборной агитацией, осуществляемой в период избирательной кампании, не признается:

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

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

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

4. Распространение, в том числе в средствах массовой информации, объективных, достоверных материалов, содержание которых не нарушает равенство кандидатов, избирательных объединений.

#### **Задача №6.4**

В предвыборном агитационном печатном материале избирательного объединения – местного отделения партии «ЛДПР» содержится фотография и агитационное высказывание настоятеля Храма Иконы Божьей Матери отца Вадима. Согласие отца Вадима имеется и было представлено в комиссию. Изготовление агитационного материала оплачено из средств специального избирательного фонда до его изготовления, материал содержит предусмотренные законом выходные данные, его экземпляр (вместе с согласием отца Вадима) до начала распространения был предоставлен в избирательную комиссию. Тем не менее избирательная комиссия запретила распространение данного материала. Законно ли решение комиссии?

1. Да, законно, так как членам и участникам религиозных объединений запрещается проводить предвыборную агитацию;

2. Да, законно, так как запрещается использовать изображение членов и участников религиозных объединений в агитационных печатных материалах вне зависимости от их согласия;

3. Нет, незаконно, так как членам и участникам религиозных объединений запрещается проводить предвыборную агитацию только при совершении обрядов и церемоний;

4. Нет, незаконно, так как хотя членам и участникам религиозных объединений запрещается проводить предвыборную агитацию любыми способами, но их участие не является основанием для запрета на распространение агитационного материала с их изображением, а является основанием для привлечения этих лиц к административной ответственности.

#### **Задача № 6.5**

Кандидат в депутаты Тверской городской Думы планирует использовать в своих агитационных материалах изображение губернатора Тверской области. Письменное согласие губернатора на использование его изображения отсутствует. Вправе ли кандидат использовать изображение данного лица?

1. Нет, не вправе.

2. Да, вправе, при условии, что данное изображение губернатора было обнародовано в средствах массовой информации до назначения выборов. При этом обязательна ссылка на средство массовой информации с указанием даты (периода времени) обнародования таких изображений;

3. Да, вправе, при условии, что губернатор высказал свое согласие устно в присутствии представителей средств массовой информации;

4. Да, вправе, при условии, что кандидат выдвинут партией, членом которой является губернатор.

#### **Задача № 6.6**

Агитационный период начинается:

1. Со дня назначения выборов;

2. Со дня выдвижения кандидата, списка кандидатов;

3. Со дня регистрации кандидата, списка кандидатов;

4. За 28 дней до дня голосования.

#### **Задача № 6.7**

Выполнять работы, оказывать услуги по изготовлению агитационных печатных материалов вправе:

1. Организации, индивидуальные предприниматели, опубликовавшие сведения о размере и других условиях оплаты работ или услуг указанных организаций, индивидуальных предпринимателей по изготовлению печатных агитационных материалов и предоставившие данные сведения в определяемую законом комиссию;

2. Организации, индивидуальные предприниматели, опубликовавшие сведения о размере и других условиях оплаты работ или услуг указанных организаций, индивидуальных предпринимателей по изготовлению печатных агитационных материалов и предоставившие данные сведения в избирательную комиссию субъекта РФ или ЦИК России;

3. Любые организации, индивидуальные предприниматели;

4. Юридические лица, в уставном (складочном) капитале которых доля (вклад) Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и (или) муниципальных образований превышает 30 процентов на день назначения выборов (для открытых акционерных обществ – на день составления списка лиц, имеющих право участвовать в годовом общем собрании акционеров за предыдущий финансовый год).

### **Задача № 6.8**

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

1. Распространения призывов голосовать против кандидата, кандидатов, списка кандидатов, списков кандидатов;

2. Описания возможных негативных последствий в случае, если тот или иной кандидат будет избран, тот или иной список кандидатов будет допущен к распределению депутатских мандатов;

3. Распространения информации, в которой явно преобладают сведения о каком-либо кандидате (каких-либо кандидатах), избирательном объединении в сочетании с позитивными комментариями;

4. Распространения информации, способствующей созданию отрицательного отношения избирателей к кандидату, избирательному объединению, выдвинувшему кандидата, список кандидатов.

### **Задача № 6.9**

Предвыборные программы кандидатов, избирательных объединений, иные агитационные материалы и выступления на публичных мероприятиях, в средствах массовой информации согласно законодательству вправе содержать:

1. Коммерческую рекламу в случае, если в коммерческой рекламе используется изображение кандидата или символика избирательного объединения;

2. Заведомо ложную информацию относительно кандидата, избирательного объединения, выпустившего данный агитационный материал;

3. Заведомо ложную информацию относительно какое-либо кандидата, избирательного объединения, участвующего в данных выборах;

4. Обещания передачи избирателям материальных благ (в том числе по итогам голосования), оказания услуг иначе чем на основании принимаемых в соответствии с законодательством решений органов государственной власти, органов местного самоуправления.

## **7. Задачи на знание основ финансирования выборов и избирательных кампаний**

### **Задача № 7.1**

После проведения очередных выборов главы города N городская избирательная комиссия представила на утверждение отчет о расходовании бюджетных средств в законодательное собрание области. Какие действия законодательного собрания области будут правомерными:

1. Принять отчет, рассмотреть его по существу, в случае обнаружения нарушений – принять меры по привлечению к ответственности председателя комиссии;

2. Вернуть отчет в избирательную комиссию, так как законодательное собрание области не уполномочено на его проверку;

3. Передать отчет комиссии в контрольно-ревизионное управление администрации области для проведения проверки;

4. Утвердить отчет.

**Задача № 7.2**

Избирательная комиссия области обратилась в администрацию города с просьбой предоставить помещение для хранения избирательной документации. Необходимое помещение у администрации имеется. Согласно утвержденным расценкам арендная плата за это помещение составляет 15 000 рублей в месяц. Денежные средства на оплату помещения у избирательной комиссии отсутствуют. Как должна поступить администрация города?

1. Отказать избирательной комиссии области в предоставлении помещения, так как у избирательной комиссии отсутствуют денежные средства на его оплату;
2. Безвозмездно предоставить помещение, так как администрация города обязана оказывать содействие избирательной комиссии в реализации ее полномочий;
3. Сдать помещение избирательной комиссии в аренду, применив к ставке арендной платы понижающий коэффициент 0,5;
4. Сдать помещение избирательной комиссии в аренду, отсрочив уплату арендной платы на год.

**Задача № 7.3**

Избирательная комиссия области на основании договора открыла в учреждении банка счет, на который были перечислены денежные средства для финансирования деятельности комиссии. По условиям договора за обслуживание счета комиссия должна уплачивать банку 1000 рублей ежемесячно, а банк уплачивает комиссии за размещение денежных средств на счете 8 процентов годовых. Правомерны ли действия комиссии и банка?

1. Правомерны. В соответствии со ст. 29 Федерального закона от 02.12.1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности» процентные ставки по вкладам (депозитам) и комиссионное вознаграждение по операциям устанавливаются кредитной организацией по соглашению с клиентами;
2. Могут быть признаны правомерными при наличии специального постановления ЦИК России;
3. Неправомерны. Плата за услуги банка по открытию счетов и проведению операций по таким счетам не взимается. Банк не начисляет и не уплачивает проценты по остаткам средств на этих счетах;
4. Неправомерны частично. Плата за услуги банка по открытию счетов и проведению операций по таким счетам не взимается, но банк обязан начислять и выплачивать проценты по остаткам средств на этих счетах.

**Задача № 7.4**

Кандидат, баллотирующийся по одномандатному округу на выборах депутатов областной Думы, был выдвинут в порядке самовыдвижения. Им был открыт в установленном порядке специальный избирательный счет. В связи с недостаточностью собранных в его поддержку подписей избирательная комиссия отказала этому кандидату в регистрации. Позднее этот же кандидат был выдвинут на этих же выборах избирательным объединением. Кандидат за разрешением на продление операции по первоначально открытому счету в комиссию не обращался. Может ли кандидат продолжать использовать для формирования своего избирательного фонда первоначально открытый избирательный счет?

1. Да, может. Нет необходимости открывать счет заново, так как повторное выдвижение означает изменение субъекта выдвижения с сохранением прежнего статуса;
2. Нет, не может. Повторное выдвижение означает не изменение субъекта выдвижения с сохранением прежнего статуса, а новое выдвижение одного и того же лица и повторное приобретение им прав и обязанностей кандидата, в том числе и обязанности открыть избирательный счет;
3. Да, может, при условии, если между отказом в регистрации и повторным выдвижением прошло не более 10 дней;
4. Нет, не может, так как он не обратился в комиссию с заявлением о продлении операций по первоначально открытому счету.

**Задача № 7.5**

За счет каких источников не могут формироваться избирательные фонды кандидатов,

избирательных объединений?

1. Собственных средств кандидата, избирательного объединения;
2. Средств, выделенных кандидату выдвинувшим его избирательным объединением;
3. Добровольных пожертвований граждан и юридических лиц;
4. Средств, выделенных кандидату, избирательному объединению соответствующим бюджетом напрямую, в случае если это предусмотрено законом.

#### **Задача № 7.6**

Вы – кандидат в депутаты Совета народных депутатов Кемеровской области по Мариинскому одномандатному избирательному округу №2. На Ваш избирательный счет поступило пожертвование от индивидуального предпринимателя Иванова А.П. – владельца магазина «Орион» на сумму 1,7 млн рублей. В платежном поручении указано следующее: «ДР:01.06.1992г., Г-%, М-%, И-%, ограничения – отсутствуют. Добровольное пожертвование юридического лица». Указано наименование предпринимателя, ИНН и банковские реквизиты.

Предельная сумма всех расходов из средств избирательного фонда кандидата, баллотирующегося по одномандатному избирательному округу, не может превышать 3 млн рублей. Избирательный фонд кандидата может формироваться за счет добровольных пожертвований граждан и юридических лиц в размере, не превышающем в совокупности для каждого гражданина, юридического лица соответственно 5 и 50 процентов от предельной суммы всех расходов из средств избирательного фонда кандидата. Ваши действия как кандидата:

1. Вернете пожертвование, так как его сумма превышает допустимый предел;
2. Часть пожертвования, превышающую допустимый предел, вернете жертвователю, а остальную используете для финансирования своей избирательной кампании;
3. Перечислите все пожертвование в доход Кемеровской области как анонимное;
4. Перечислите все пожертвование в благотворительную организацию и сообщите об этом в средствах массовой информации.

#### **Задача № 7.7**

Кандидат в депутаты Сахалинской областной Думы пятого созыва по одномандатному избирательному округу №3 Маринина Е.С. получила добровольное пожертвование от ГУП «Ремстройтехника» на сумму 350 000 рублей. В платежном поручении указано следующее: «ДР:05.02.2004г., ограничения – отсутствуют. Добровольное пожертвование юридического лица». Указано наименование, ИНН и банковские реквизиты.

Предельная сумма всех расходов из средств избирательного фонда кандидата, баллотирующегося по одномандатному избирательному округу, не может превышать 1 млн рублей. Избирательный фонд кандидата может формироваться за счет добровольных пожертвований граждан и юридических лиц в размере, не превышающем в совокупности для каждого гражданина, юридического лица соответственно 100 000 и 250 000 рублей. Какими должны быть действия кандидата?

1. Перечислить пожертвование в доход бюджета Сахалинской области как анонимное;
2. Часть пожертвования, превышающую допустимый предел, кандидат должен вернуть жертвователю, а остальную часть он вправе использовать для финансирования своей избирательной кампании;
3. Вернуть всю сумму жертвователю;
4. Всю сумму использовать на проведение избирательной кампании, так как предельный размер пожертвования превышен менее чем на 5 процентов.

#### **Задача № 7.8**

Региональное отделение Российской политической партии «Мир и Единство» в Чеченской Республике выдвинуло список кандидатов в депутаты Парламента Чеченской Республики по республиканскому избирательному округу на выборах 12 октября 2008 года. На счет регионального отделения РПП «Мир и Единство» поступило добровольное пожертвование от гражданина Грузии Саакишкили П.Н в сумме 25 000 рублей. При внесении пожертвования он указал свои Ф.И.О. полностью, дату рождения, серию и номер паспорта, гражданство, адрес места жительства. Постоянно гр. Саакишкили П.Н. проживает на территории Чеченской Республики.

Предельная сумма всех расходов из средств избирательного фонда избирательного объединения не может превышать 30 млн рублей. Избирательные фонды избирательных объединений могут создаваться за счет добровольных пожертвований граждан и юридических лиц в размере, не превышающем в совокупности для каждого гражданина, юридического лица соответственно 0,07 и 3,5 процента от предельной суммы всех расходов из средств избирательного фонда избирательного объединения (то есть 21 000 руб. и 1 050 000 руб.).

Какими должны быть действия избирательного объединения?

1. Перечислить пожертвование в доход бюджета Чеченской Республики, так как иностранным гражданам запрещается вносить пожертвования в избирательные фонды;
2. Вернуть всю сумму жертвователю;
3. Часть пожертвования, превышающую допустимый предел, вернуть жертвователю, а остальную часть использовать для финансирования своей избирательной кампании, так как при внесении пожертвования все необходимые сведения указаны;
4. Использовать всю сумму на проведение избирательной кампании, так как превышение максимального размера пожертвования составляет менее 5 процентов от предельной суммы всех расходов из средств избирательного фонда.

#### **Задача № 7.9**

Кандидат на должность главы Угличского муниципального района Ярославской области Петров А.В. заключил с гражданином РФ Агеевым В.Н. договор на оказание услуг, в соответствии с которым Агеев В.Н. обязуется оказать услуги по раздаче избирателям на улице агитационного печатного материала кандидата Петрова А.В., а кандидат Петров А.В. обязуется эти услуги принять и оплатить из средств избирательного фонда. Сумма договора – 10 000 рублей. Какие налоги должны заплатить участники договора?

1. Никаких, так как выплаты из избирательного фонда не облагаются налогами;
2. Агеев В.Н. заплатит подоходный налог в размере 13 процентов, кандидат Петров А.В. должен будет заплатить единый социальный налог;
3. Кандидат Петров А.В. должен будет заплатить единый социальный налог, Агеев В.Н. подоходный налог не платит;
4. Единый социальный налог кандидатом не платится, Агеев В.Н. должен будет заплатить подоходный налог.

#### **Задача № 7.10**

Кандидат заключил договор с ГУП «Светлый путь» на размещение агитационных материалов в принадлежащих ГУП «Светлый путь» автобусах. Плата за размещение материалов в 10 автобусах соответствует опубликованным расценкам и составляет 20,0 тыс. рублей в месяц. У ГУП «Светлый путь» имеется задолженность по налогам, в связи с чем его расчетный счет арестован. Руководство ГУП «Светлый путь» просит кандидата оплатить оказанные услуги наличными денежными средствами. Действия кандидата:

1. Оплачивает оказанные услуги наличными денежными средствами с оформлением приходного кассового ордера;
2. Отказывается от заключения договора, так как согласно действующему законодательству кандидат не вправе заключать договоры с предприятиями, имеющими задолженность перед бюджетом;
3. Перечисляет деньги в оплату услуг в безналичном порядке;
4. Перечисляет деньги с указанием, что оплата произведена из средств избирательного фонда. В таком случае они не подлежат перечислению в бюджет.

#### **Задача № 7.11**

В г. Вышний Волочек Тверской области 12 октября 2008 года проходили выборы депутатов Вышневолоцкой городской Думы. Журналисты газеты «Огонек» обратились к председателю территориальной избирательной комиссии г. Вышний Волочек Тверской области с просьбой предоставить информацию об избирательных фондах кандидатов и избирательных объединениях. Действия председателя ТИК г. Вышний Волочек:

1. Предоставить сведения в объеме, установленном решением комиссии, организующей выборы;

2. Предоставить сведения в объеме, установленном законом;
3. Отказать в предоставлении сведений, так как предоставление такой информации нарушит банковскую тайну;
4. Отказать, так как эта газета не имеет аккредитации при территориальной избирательной комиссии г. Вышний Волочек.

## **Задача № 7.12**

ОВД задержало двух молодых людей, распространявших на улице агитационный печатный материал кандидата на должность главы г. Углич Ярославской области Петрова В.Н. По результатам проверки ОВД установило, что молодые люди работали на кандидата бесплатно. Посчитав это нарушением прав молодых людей, сотрудники ОВД обратились в ТИК г. Углич с требованием привлечь кандидата Петрова В.Н. к ответственности за нарушение трудового законодательства и обязать его выплатить заработную плату в размере, не менее установленного размера минимальной оплаты труда. Действия территориальной избирательной комиссии:

1. Составить протокол об административном правонарушении (за нарушение порядка финансирования, так как граждане вправе оказывать финансовую поддержку кандидату, избирательному объединению только через соответствующие избирательные фонды);
2. Обратиться в трудовую инспекцию с требованием привлечь кандидата к ответственности;
3. Обратиться в прокуратуру с представлением о возбуждении в отношении кандидата уголовного дела по ст. 141<sup>1</sup> УК РФ (нарушение порядка финансирования избирательной кампании кандидата, использование незаконной поддержки);
4. Разъяснить сотрудникам ОВД, что в действиях кандидата Петрова В.Н. отсутствуют какие-либо нарушения.

## **8. Задачи на знание основ голосования и подсчета голосов избирателей**

### **Задача № 8.1**

При проведении голосования за кандидатов и списки кандидатов, выдвинутые избирательным объединением, порядок размещения в бюллетене определяется следующим образом:

1. Размещение фамилий зарегистрированных кандидатов и кратких наименований избирательных объединений в бюллетене для голосования осуществляется в алфавитном порядке;
2. Размещение фамилий зарегистрированных кандидатов и кратких наименований избирательных объединений в бюллетене для голосования осуществляется в порядке, определяемом жеребьевкой;
3. Размещение фамилий зарегистрированных кандидатов осуществляется в алфавитном порядке, а размещение кратких наименований избирательных объединений осуществляется в порядке, определяемом жеребьевкой;
4. Размещение фамилий зарегистрированных кандидатов осуществляется в алфавитном порядке, а размещение кратких наименований избирательных объединений осуществляется в порядке подачи документов на регистрацию списков кандидатов.

### **Задача №8.2**

Открепительное удостоверение предоставляет избирателю право:

1. Принять участие в голосовании (в пределах избирательного округа, где избиратель обладает активным избирательным правом) на том избирательном участке, на котором он будет находиться в день голосования;
2. Принять участие в голосовании на том избирательном участке, на котором он будет находиться в день голосования, вне зависимости от того, находится ли данный участок в пределах избирательного округа, где избиратель обладает активным избирательным правом;
3. Принять участие в голосовании на дому;
4. Принять участие в голосовании по почте, в случае если законом предусмотрено проведение голосования по почте.



**Задача № 8.3**

Голосование избирателей по почте:

1. Может быть предусмотрено законом субъекта Российской Федерации;
2. Предусмотрено Федеральным законом «О выборах Президента Российской Федерации»;
3. Может быть предусмотрено только на муниципальных выборах;
4. Не предусмотрено законодательством Российской Федерации.

**Задача № 8.4**

По общему правилу голосование вне помещения для голосования проводится:

1. Не позднее чем за 3 дня до дня голосования и в день голосования и только на основании письменного заявления или устного обращения (в том числе переданного при содействии других лиц) избирателя о предоставлении ему возможности проголосовать вне помещения для голосования;
2. Только в день голосования и только на основании поступившего до дня голосования письменного заявления избирателя о предоставлении ему возможности проголосовать вне помещения для голосования;
3. Только в день голосования на основании устного обращения (в том числе переданного при содействии других лиц) избирателя о предоставлении ему возможности проголосовать вне помещения для голосования;
4. Только в день голосования и только на основании письменного заявления или устного обращения (в том числе переданного при содействии других лиц) избирателя о предоставлении ему возможности проголосовать вне помещения для голосования.

**Задача № 8.5**

Первое действие, которое должна сделать участковая избирательная комиссия после окончания времени голосования:

1. Подсчитать и погасить неиспользованные бюллетени;
2. Проверить целостность печатывания ящиков для голосования (соответствующих отсеков технического средства подсчета голосов – при его использовании);
3. Сообщить число бюллетеней, полученных участковой избирательной комиссией;
4. Подсчитать число избирателей в списках избирателей.

**Задача № 8.6**

Выборы признаются соответствующей избирательной комиссией состоявшимися в случае, если:

1. Голосование проводилось по одной кандидатуре и за соответствующего кандидата проголосовало менее 50 процентов от числа избирателей, принявших участие в голосовании;
2. Более чем два списка кандидатов при голосовании за списки кандидатов получили согласно закону право принять участие в распределении депутатских мандатов;
3. 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 по единому избирательному округу. Законом установленный процент может быть повышен;
4. 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.

**9. Задачи на знание основ обжалования нарушений избирательных прав****Задача № 9.1**

Решения и действия (бездействие) избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, окружных избирательных комиссий по выборам в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации обжалуются:

1. В верховные суды республик, краевые, областные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных округов;

2. В районные суды по месту нахождения ответчика;
3. В уставные суды субъектов Российской Федерации;
4. В суды другого субъекта Российской Федерации в порядке, определенном ГПК РФ.

## **Задача № 9.2**

Решения или действия (бездействие) избирательной комиссии поселения или ее должностного лица, нарушающие избирательные права граждан, могут быть обжалованы:

1. В территориальную избирательную комиссию;
2. В избирательную комиссию муниципального района;
3. В окружную избирательную комиссию;
4. В избирательную комиссию субъекта Российской Федерации.

## **Задача № 9.3**

Регистрация кандидата аннулируется избирательной комиссией, зарегистрировавшей кандидата:

1. В случае неоднократного использования кандидатом преимуществ своего должностного или служебного положения;
2. В случае использования кандидатом в целях достижения определенного результата на выборах денежных средств помимо средств собственного избирательного фонда, если их сумма превысила 5 процентов от предельного размера расходования средств избирательного фонда, установленного законом, или превышения предельного размера расходования средств избирательного фонда, установленного законом, более чем на 5 процентов;
3. В случае утраты им пассивного избирательного права;
4. В случае установления факта подкупа избирателей кандидатом, его доверенным лицом, уполномоченным представителем по финансовым вопросам, а также действующими по их поручению иным лицом или организацией.

## **Задача № 9.4**

Регистрация списка кандидатов может быть отменена судом по заявлению избирательной комиссии, зарегистрировавшей список кандидатов, избирательного объединения, список кандидатов которого зарегистрирован по тому же избирательному округу:

1. На основании вступившего в законную силу решения суда о приостановлении деятельности либо ликвидации соответственно политической партии, ее регионального отделения, иного структурного подразделения, выдвинувшего список кандидатов;
2. Если число кандидатов, исключенных из списка кандидатов по заявлениям кандидатов о снятии своих кандидатур, по решению избирательного объединения об исключении кандидатов из списка кандидатов (кроме выбытия по вынуждающим к тому обстоятельствам), превышает 25 процентов от числа кандидатов в заверенном списке кандидатов на выборах в федеральные органы государственной власти или 50 процентов от числа кандидатов в заверенном списке кандидатов на выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления;
3. На основании решения избирательного объединения об отзыве кандидата (списка кандидатов);
4. В случае использования избирательным объединением в целях достижения определенного результата на выборах денежных средств помимо средств собственного избирательного фонда, если их сумма превысила 5 процентов от предельного размера расходования средств избирательного фонда, установленного законом, или превышения предельного размера расходования средств избирательного фонда, установленного законом, более чем на 5 процентов.

## **Задача № 9.5**

Прокурор имеет право на обращение в суд с заявлением об отмене регистрации кандидата, списка кандидатов, выдвинутого избирательным объединением:

1. По любому основанию;
2. В случае выявления вновь открывшихся обстоятельств, являющихся основанием для отказа в регистрации кандидата, списка кандидатов;

3. В случае использования кандидатом, избирательным объединением в целях достижения определенного результата на выборах денежных средств помимо средств собственного избирательного фонда, если их сумма превысила 5 процентов от предельного размера расходования средств избирательного фонда, установленного законом;

4. В случае неоднократного использования кандидатом, избирательным объединением эфирного времени на каналах организаций, осуществляющих телевидение, предоставленного им для размещения агитационных материалов, в целях агитации против кандидатов, списка кандидатов.

#### **Задача № 9.6**

Законом установлены основания, по которым судом может быть отменено решение избирательной комиссии о результатах соответствующих выборов после определения результатов выборов. Какое из этих оснований может быть применено судом для отмены решения вне зависимости от того, повлияло ли данное нарушение на выявление действительной воли избирателей?

1. Кандидат, признанный избранным, избирательное объединение, выдвинувшее список кандидатов, допущенный к распределению депутатских мандатов, израсходовали на проведение своей избирательной кампании помимо средств собственного избирательного фонда средства в размере, составляющем более чем 10 процентов от предельного размера расходования средств избирательного фонда, установленного законом;

2. Кандидат, признанный избранным, избирательное объединение, выдвинувшее список кандидатов, допущенный к распределению депутатских мандатов, осуществляли подкуп избирателей;

3. Кандидат, признанный избранным, избирательное объединение, выдвинувшее список кандидатов, допущенный к распределению депутатских мандатов, при проведении агитации вышли за рамки ограничений, предусмотренных п. 1–1<sup>1</sup> ст. 56 Федерального закона №67-ФЗ;

4. Кандидат, признанный избранным, руководитель избирательного объединения, выдвинувшего список кандидатов, допущенный к распределению депутатских мандатов, использовали преимущества должностного или служебного положения.

### **ОТВЕТЫ НА ЗАДАЧИ**

#### **1. Ответы на задачи на знание общих положений избирательного законодательства**

**Задача №1.1, ответ 1.** Активное избирательное право - право граждан Российской Федерации избирать в органы государственной власти и органы местного самоуправления (п. 26 ст. 2 Федерального закона от 12.06.2002г. №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон №67-ФЗ).

**Задача №1.2, ответ 2.** Пассивное избирательное право не может быть ограничено установлением максимального возраста кандидата (п. 8 ст. 4 Федерального закона №67-ФЗ).

**Задача №1.3, ответ 3.** Иностранцы граждане, достигшие на день голосования 18 лет, обладают активным избирательным правом в Российской Федерации при наличии международного договора и при условии постоянного проживания на территории муниципального образования, в котором проводятся выборы в органы местного самоуправления (п. 10 ст. 4 Федерального закона №67-ФЗ). Парадокс в том, что Конституцией РФ право иностранных граждан на участие в выборах не предусмотрено. Оно установлено только федеральным законом.

**Задача №1.4, ответ 2.** К выборам, которые назначены после вступления в силу указанного закона (п. 3 ст. 11 Федерального закона №67-ФЗ).

**Задача №1.5, ответ 3.** Днями голосования на выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления являются второе воскресенье марта или в случаях, предусмотренных Федеральным законом, второе воскресенье октября года, в котором истекают сроки полномочий указанных органов или депутатов указанных органов, за исключением ряда случаев (п. 3 ст. 10 Федерального закона №67-ФЗ).

## 2. Ответы на задачи на знание основ учета избирателей

**Задача №2.1, ответ 4.** Руководитель органов записи актов гражданского состояния не осуществляет учет избирателей, но он обязан предоставлять сведения в орган, ведущий учет избирателей (п. 2–4, 6 ст. 16 Федерального закона №67-ФЗ).

**Задача №2.2, ответ 3.** Списки избирателей составляются избирательными комиссиями на основании сведений, полученных с использованием государственной системы регистрации (учета) избирателей и представляемых уполномоченными органами (п. 1 ст. 17 Федерального закона №67-ФЗ).

**Задача №2.3, ответ 1.** В списки избирателей на избирательных участках включаются граждане Российской Федерации, обладающие на день голосования активным избирательным правом (п. 2 ст. 17 Федерального закона №67-ФЗ).

**Задача №2.4, ответ 4.** Для проведения выборов образуются одномандатные и (или) многомандатные избирательные округа либо определяется единый избирательный округ (п. 1 ст. 18 Федерального закона №67-ФЗ). Списочного избирательного округа не существует.

**Задача №2.5, ответ 1.** Избирательные участки образуются уполномоченными органами на основании данных о числе избирателей зарегистрированных на территории избирательного участка из расчета не более чем три тысячи избирателей на каждом участке (п. 2 ст. 19 Федерального закона №67-ФЗ).

## 3. Ответы на задачи на знание основ системы избирательных комиссий

**Задача №3.1, ответ 1.** В Российской Федерации действуют следующие избирательные комиссии:

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, избирательные комиссии муниципальных образований, окружные избирательные комиссии, территориальные (районные, городские и другие) комиссии, участковые комиссии (п. 1 ст. 20 Федерального закона №67-ФЗ).

**Задача №3.2, ответ 2.** Формирование избирательной комиссии субъекта Российской Федерации осуществляется законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации и высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) (п. 5 ст. 23 Федерального закона №67-ФЗ).

**Задача №3.3, ответ 1.** Иванов В.П. – единственный кандидат, у которого отсутствуют ограничения на назначение его членом избирательной комиссии с правом решающего голоса. Петров Г.Д. – несовершеннолетний, Сидоров К.А. – не гражданин РФ, Васиков Г.Д. – прокурор. Эти лица не вправе быть членами комиссии с правом решающего голоса (подп. «а», «в», «е» п.1 ст. 29 Федерального закона №67-ФЗ).

**Задача №3.4, ответ 3.** К полномочиям комиссии субъекта РФ не относится внесение предложения по кандидатуре члена Центральной избирательной комиссии с правом решающего голоса (подп. «а», «г», «з» п. 10 ст. 23, п. 4 ст. 21 Федерального закона №67-ФЗ).

**Задача № 3.5, ответ 2.** Решения комиссии о регистрации кандидатов, списков кандидатов и об обращении в суд с заявлением об отмене их регистрации, об итогах голосования или о результатах выборов, принимаются на заседании комиссии большинством голосов от установленного числа членов комиссии с правом решающего голоса (п. 13 ст. 28 Федерального закона №67-ФЗ).

## 4. Ответы на задачи на знание основ законодательства о выдвижении и регистрации кандидатов, списков кандидатов

**Задача № 4.1, ответ 2.** Нет, неправомерны, так как кандидат не может быть выдвинут на одних и тех же выборах по нескольким избирательным округам разными субъектами выдвижения (п. 9 ст. 32 Федерального закона № 67-ФЗ).

**Задача №4.2, ответ 2.** Нет, неправомерно, так как отсутствует письменное заключение эксперта о признании подписей недостоверными (п. 8 ст. 35 Избирательного кодекса Тверской области). Данная норма включена в сборник задач, так как аналогичное положение закона

встречается в законах многих субъектов РФ, а также в федеральных законах (например, п. 10 ст. 38 Федерального закона от 10.01.03 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»). Соответственно, случай можно считать типовым.

**Задача № 4.3, ответ 3.** Неправомерно, так как наличие возбужденного уголовного дела не препятствует выдвижению и регистрации кандидатов. Основания для отказа в регистрации кандидатов установлены ст. 38 ФЗ №67-ФЗ. Такое основание для отказа в регистрации, как возбуждение уголовного дела, в данной статье отсутствует. При этом п. 27 ст. 38 ФЗ №67-ФЗ установлено, что перечни оснований отказа в регистрации кандидата, списка кандидатов, исключения кандидата из списка кандидатов по решению комиссии, указанные в ст. 38 данного Закона, являются исчерпывающими.

**Задача №4.4, ответ 3.** Зарегистрировать список кандидатов, исключив из него кандидата Муромову Н.Н. и оставив в списке кандидата Акулова А.К.

Кандидат Акулов А.К. обладает пассивным избирательным правом, так как депутатом Государственной Думы может быть избран гражданин РФ, достигший на день голосования 21 года. Кандидат Муромова Н.Н. не обладает пассивным избирательным правом, так как гражданин РФ, имеющий гражданство иностранного государства, не имеет права быть избранным депутатом Государственной Думы ФС РФ. В случае отсутствия у кандидата пассивного избирательного права ЦИК России исключает кандидата из федерального списка кандидатов (п. 2, 4<sup>1</sup> ст. 5, подп. 1 п. 4 ст. 44 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»).

**Задача № 4.5, ответ 2.** Нет, не вправе, так как политическая партия не вправе выдвигать кандидатом гражданина РФ, являющегося членом иной политической партии (п. 3 ст. 35 Федерального закона от 10.01.03 г. №19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»).

**Задача № 4.6, ответ 4.** Подпись Машиевой Н.К. признать недействительной, так как она выполнена лицом, не достигшим возраста 18 лет. Отказать в регистрации кандидата Глагольева Н.К., так как предоставленного им количества подписей недостаточно для регистрации. Подписи могут собираться только среди избирателей, обладающих активным избирательным правом. Гражданин РФ, достигший возраста 18 лет, имеет право избирать. Гражданин РФ, который достигнет на день голосования возраста 18 лет, вправе участвовать в предусмотренных законом и проводимых законными методами других избирательных действиях. Машиева Н.К. не достигнет на день голосования 18 лет, признание ее полностью дееспособной не дает ей права участия в выборах (п. 1 ст. 4, п. 6 ст. 37 Федерального закона №67-ФЗ).

**Задача № 4.7, ответ 1.** Да, может, с соблюдением сроков и порядка выдвижения кандидатов (п. 29 ст. 38 Федерального закона №67-ФЗ).

**Задача № 4.8, ответ 1.** Да, правомерны, так как кандидат нарушил порядок изготовления подписных листов – не оплатил их изготовление из средств своего избирательного фонда. Как правило, такое нарушение является самостоятельным основанием для признания всех подписей избирателей, содержащихся в таком подписном листе, недействительными. Данная норма включена в сборник задач, так как такое положение закона встречается в законах многих субъектов РФ, а также в федеральных законах (например, подп. 1 п. 11 ст. 38 Федерального закона от 10.01.03 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» установлено, что недействительными считаются подписи избирателей, собранные до дня оплаты изготовления подписных листов»). Соответственно, случай можно считать типовым.

**Задача № 4.9, ответ 1.** Признать все подписи, собранные таким сборщиком, недействительными и отказать в регистрации кандидата в депутаты Холодильникова Н.П., так как предоставленное количество подписей избирателей недостаточно для регистрации. Как правило, такое нарушение является самостоятельным основанием для признания всех подписей избирателей, содержащихся в таком подписном листе, недействительными. Данная норма включена в сборник задач, так как такое положение закона встречается в законах многих субъектов РФ, а также в федеральных законах (например, подп. 8 п. 11 ст. 38 Федерального закона от 10.01.03 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» установлено, что недействительными считаются все подписи избирателей в подписном листе в случае, если под-

писной лист не заверен собственноручно подписями лица, осуществлявшего сбор подписей избирателей). Соответственно, случай можно считать типовым.

**Задача № 4.10, ответ 2.** Зарегистрировать кандидата Кунжутова Н.Г., так как отсутствие денежных средств в избирательном фонде не является основанием для отказа в регистрации (подп. «ж» п. 24 ст. 38 Федерального закона №67-ФЗ).

## **5. Ответы на задачи на знание основ законодательства о статусе кандидатов и иных специальных субъектов избирательного процесса (членов комиссии с правом совещательного голоса, наблюдателей, доверенных лиц)**

**Задача № 5.1, ответ 2.** От имени кандидатов вправе выступать исключительно их уполномоченные представители по финансовым вопросам, доверенные лица, а в случае выдвижения кандидата в составе списка кандидатов также уполномоченные представители, доверенные лица избирательного объединения, выдвинувшего этот список (п. 2 ст. 39 Федерального закона №67-ФЗ).

**Задача № 5.2, ответ 2.** Использование на безвозмездной основе или на льготных условиях транспортных средств, находящихся в собственности политических партий, для осуществления деятельности, способствующей выдвижению кандидатов, списков кандидатов и (или) избранию кандидатов не является злоупотреблением служебным положением (подп. «г» п. 5 ст. 40 Федерального закона №67-ФЗ).

**Задача № 5.3, ответ 4.** Кандидат, избирательное объединение, выдвинувшее список кандидатов, вправе назначить одного члена избирательной комиссии, принимающей решение о регистрации кандидатов, списка кандидатов, с правом совещательного голоса со дня представления в избирательную комиссию документов для регистрации кандидата, списка кандидатов (п. 20 ст. 29 Федерального закона №67-ФЗ).

**Задача № 5.4, ответ 3.** Член комиссии с правом совещательного голоса обладает правом знакомиться с документами и материалами (в том числе со списками избирателей, с подписными листами, финансовыми отчетами кандидатов, избирательных объединений, бюллетенями), непосредственно связанными с выборами, в соответствующей и нижестоящих комиссиях (подп. «г» п. 23 ст. 29 Федерального закона № 67-ФЗ). Остальные действия для него прямо запрещены п. 22 ст. 29 Федерального закона №67-ФЗ.

**Задача № 5.5, ответ 3.** Дежурные от администрации муниципального образования, на территории которого проходят выборы, не вправе присутствовать. Круг лиц, обладающих таким правом, установлен п. 1 ст. 30 Федерального закона №67-ФЗ.

**Задача № 5.6, ответ 1.** Полномочия наблюдателя удостоверяются в письменной форме, выданном зарегистрированным кандидатом или его доверенным лицом, избирательным объединением, общественным объединением, интересы которых представляет данный наблюдатель (п. 7 ст. 30 Федерального закона №67-ФЗ).

**Задача № 5.7, ответ 4.** Наблюдатели вправе знакомиться со списками избирателей, реестром выдачи открепительных удостоверений, находящимися в комиссии открепительными удостоверениями, реестром заявлений (обращений) о голосовании вне помещения для голосования (п. 9 ст. 30 Федерального закона №67-ФЗ). Остальные действия наблюдателям прямо запрещены п. 10 ст. 30 Федерального закона №67-ФЗ).

**Задача № 5.8, ответ 1.** В день голосования до момента окончания голосования на территории соответствующего избирательного округа запрещается публикация (обнародование) данных об итогах голосования, о результатах выборов (п. 7 ст. 45 Федерального закона №67-ФЗ).

**Задача № 5.9, ответ 4.** Доверенными лицами кандидатов, избирательных объединений могут быть члены органов управления предприятий различных форм собственности, остальным это запрещено ст. 43 Федерального закона №67-ФЗ.

## **6. Ответы на задачи на знание основ информирования избирателей и предвыборной агитации**

**Задача № 6.1, ответ 1.** Органы государственной власти, органы местного самоуправле-

ния не вправе информировать избирателей о кандидатах, об избирательных объединениях (п. 1 ст. 45 Федерального закона №67-ФЗ).

**Задача № 6.2, ответ 3.** Опубликование (обнародование) результатов опросов общественного мнения, связанных с выборами, является разновидностью информирования избирателей (п. 1 ст. 46 Федерального закона №67-ФЗ).

**Задача № 6.3, ответ 4.** Не является предвыборной агитацией распространение материалов, размещаемых в средствах массовой информации или распространяемых иным способом, содержание которых объективно, достоверно, не нарушает равенство кандидатов, избирательных объединений. Остальное может являться предвыборной агитацией (п. 2 ст. 45, п. 2 ст. 48 Федерального закона №67-ФЗ).

**Задача № 6.4, ответ 3.** Членам и участникам религиозных объединений запрещается проводить предвыборную агитацию только при совершении обрядов и церемоний (подп. «г» п. 7 ст. 48 Федерального закона №67-ФЗ).

**Задача № 6.5, ответ 1.** Нет, не вправе, так как использование в агитационных материалах кандидата, избирательного объединения изображения физического лица возможно только с письменного согласия данного физического лица (п. 9 ст. 48 Федерального закона №67-ФЗ).

**Задача № 6.6, ответ 2.** Агитационный период начинается со дня выдвижения кандидата, списка кандидатов (п. 1 ст. 49 Федерального закона №67-ФЗ).

**Задача № 6.7, ответ 1.** Выполнять работы, оказывать услуги по изготовлению агитационных печатных материалов вправе организации, индивидуальные предприниматели, опубликовавшие сведения о размере и других условиях оплаты работ или услуг указанных организаций, индивидуальных предпринимателей по изготовлению печатных агитационных материалов и предоставившие данные сведения в определяемую законом комиссию (п. 1<sup>а</sup> ст. 54 Федерального закона №67-ФЗ).

**Задача № 6.8, ответ 3.** Зарегистрированный кандидат, избирательное объединение вправе использовать эфирное время на каналах организаций, осуществляющих телевидение, предоставленное им для размещения агитационных материалов, в целях распространения информации, в которой явно преобладают сведения о каком-либо кандидате (каких-либо кандидатах), избирательном объединении в сочетании с позитивными комментариями, остальное прямо запрещено п. 5<sup>2</sup> ст. 56 Федерального закона № 67-ФЗ.

**Задача № 6.9, ответ 2.** Предвыборные программы кандидатов, избирательных объединений, иные агитационные материалы и выступления на публичных мероприятиях, в средствах массовой информации согласно законодательству вправе содержать заведомо ложную информацию относительно кандидата, избирательного объединения, выпустившего данный агитационный материал. Ограничений на распространение ложной информации о самом себе не существует. Все остальное запрещено ст. 56 Федерального закона № 67-ФЗ.

## **7. Ответы на задачи на знание основ финансирования выборов и избирательных кампаний**

**Задача № 7.1, ответ 2.** Отчеты избирательных комиссий муниципальных образований о расходовании бюджетных средств на выборы представляются в представительные органы муниципальных образований (п. 6 ст. 57 Федерального закона №67-ФЗ).

**Задача № 7.2, ответ 2.** 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 и документации референдума до передачи указанной документации 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 (п. 16 ст. 20 Федерального закона №67-ФЗ).

**Задача № 7.3, ответ 3.** Плата за услуги банка по открытию счетов и проведению операций по счетам не взимается. Банк не начисляет и не уплачивает проценты по остаткам средств

на этих счетах (п. 8 ст. 57 Федерального закона №67-ФЗ).

**Задача № 7.4, ответ 2.** Повторное выдвижение означает не изменение субъекта выдвижения с сохранением прежнего статуса, а новое выдвижение одного и того же лица и повторное приобретение им прав и обязанностей кандидата, в том числе и обязанности открыть избирательный счет. Использование ранее открытого счета действующим законодательством не предусмотрено.

**Задача № 7.5, ответ 4.** Избирательные фонды не могут формироваться за счет средств бюджета напрямую. Они могут формироваться за счет средств, выделенных кандидату, избирательному объединению соответствующей избирательной комиссией, в случае если это предусмотрено законом (п.5 ст. 58 Федерального закона №67-ФЗ).

**Задача № 7.6, ответ 3.** Вы должны перечислить пожертвование в доход Кемеровской области, так как оно является анонимным. Деньги перечислены индивидуальным предпринимателем. Он не обладает статусом юридического лица и должен был указать сведения как о физическом лице. Под анонимным жертвователем понимается гражданин, который не указал в платежном документе на внесение пожертвования любое из следующих сведений: фамилию, имя и отчество, адрес места жительства (подп. «н» п. 6 ст. 58 Федерального закона №67-ФЗ).

**Задача № 7.7, ответ 3.** Пожертвование в полном размере следует вернуть жертвователю, так как государственное унитарное предприятие не имеет права жертвовать деньги кандидатам (подп. «з» п. 6 ст. 58 Федерального закона №67-ФЗ).

**Задача № 7.8, ответ 2.** Следует вернуть всю сумму жертвователю, так как иностранным гражданам запрещается вносить пожертвования в избирательные фонды. Если пожертвование внесено гражданином или юридическим лицом, не имеющими права осуществлять такое пожертвование, оно подлежит возврату жертвователю в полном объеме с указанием причины возврата (подп. «б» п. 6, п. 9 ст. 58 Федерального закона №67-ФЗ).

**Задача № 7.9, ответ 1.** Суммы, выплачиваемые физическим лицам из средств избирательных фондов кандидатов, избирательных объединений, не подлежат налогообложению (освобождаются от уплаты налога на доходы физических лиц и единого социального налога) (п. 30 ст. 217, подп. 10 п. 1 ст. 238 НК РФ).

**Задача № 7.10, ответ 3.** Перечисляет деньги в оплату услуг в безналичном порядке, так как расчеты между кандидатом, избирательным объединением и юридическими лицами за выполнение указанных работ (оказание услуг) осуществляются только в безналичном порядке (п. 4 ст. 59 Федерального закона № 67-ФЗ).

**Задача № 7.11, ответ 2.** Соответствующая комиссия до дня голосования на выборах периодически направляет в средства массовой информации для опубликования сведения о поступлении и расходовании средств избирательных фондов. Редакции государственных и муниципальных периодических печатных изданий соответственно уровню выборов обязаны публиковать указанные сведения, передаваемые им комиссиями для опубликования, в течение трех дней со дня получения. Объем подлежащих опубликованию сведений устанавливается законом (п. 8 ст. 59 Федерального закона №67-ФЗ).

**Задача № 7.12, ответ 4.** Разъяснить сотрудникам ОВД, что в действиях кандидата Петрова В.Н. отсутствуют какие-либо нарушения, так как допускаются добровольное бесплатное личное выполнение гражданином работ, оказание им услуг по подготовке и проведению выборов без привлечения третьих лиц (п. 5 ст. 59 Федерального закона №67-ФЗ).

## 8. Ответы на задачи на знание основ голосования и подсчета голосов избирателей

**Задача № 8.1, ответ 3.** Размещение фамилий зарегистрированных кандидатов осуществляется в алфавитном порядке, а размещение кратких наименований избирательных объединений осуществляется в порядке, определяемом жеребьевкой (п. 5–6 ст. 63 Федерального закона №67-ФЗ).

**Задача № 8.2, ответ 1.** Открепительное удостоверение предоставляет избирателю право принять участие в голосовании (в пределах избирательного округа, где избиратель обладает активным избирательным правом) на том избирательном участке, на котором он будет находиться в день голосования (ст. 62 Федерального закона №67-ФЗ).



**Задача № 8.3, ответ 1.** Голосование избирателей по почте может быть предусмотрено законом субъекта Российской Федерации (п. 14 ст. 64 Федерального закона №67-ФЗ).

**Задача № 8.4, ответ 4.** Голосование вне помещения для голосования осуществляется только в день голосования и только на основании письменного заявления или устного обращения (в том числе переданного при содействии других лиц) избирателя о предоставлении ему возможности проголосовать вне помещения для голосования (п. 2 ст. 66 Федерального закона №67-ФЗ).

**Задача № 8.5, ответ 1.** Первое действие, которое должна сделать участковая избирательная комиссия после окончания времени голосования – подсчитать и погасить неиспользованные бюллетени (п. 20 ст. 63 Федерального закона №67-ФЗ).

**Задача № 8.6, ответ 2.** Выборы признаются состоявшимися в случае, если более чем два списка кандидатов при голосовании за списки кандидатов получили согласно закону право принять участие в распределении депутатских мандатов. Во всех остальных случаях выборы признаются несостоявшимися (п. 2 ст. 70 Федерального закона №67-ФЗ).

### **9. Ответы на задачи на знание основ обжалования нарушений избирательных прав**

**Задача № 9.1, ответ № 1.** Решения и действия (бездействие) избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, окружных избирательных комиссий по выборам в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации обжалуются в верховные суды республик, краевые, областные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных округов (п. 2 ст. 75 Федерального закона №67-ФЗ).

**Задача № 9.2, ответ 2.** Решения или действия (бездействие) избирательной комиссии поселения или ее должностного лица, нарушающие избирательные права граждан, могут быть обжалованы в избирательную комиссию муниципального района (п. 7 ст. 75 Федерального закона №67-ФЗ).

**Задача № 9.3, ответ 3.** Регистрация кандидата аннулируется избирательной комиссией, зарегистрировавшей кандидата в случае утраты им пассивного избирательного права (п. 3 ст. 6 Федерального закона).

**Задача № 9.4, ответ 4.** Регистрация списка кандидатов может быть отменена судом по заявлению избирательной комиссии, зарегистрировавшей список кандидатов, избирательного объединения, список кандидатов которого зарегистрирован по тому же избирательному округу в случае использования избирательным объединением в целях достижения определенного результата на выборах денежных средств помимо средств собственного избирательного фонда, если их сумма превысила 5 процентов от предельного размера расходования средств избирательного фонда, установленного законом, или превышения предельного размера расходования средств избирательного фонда, установленного законом, более чем на 5 процентов (подп. «б» п. 8 ст. 76 Федерального закона № 67-ФЗ).

**Задача № 9.5, ответ 3.** Прокурор имеет право на обращение в суд с заявлением об отмене регистрации кандидата, списка кандидатов, выдвинутого избирательным объединением в случае использования кандидатом, избирательным объединением в целях достижения определенного результата на выборах денежных средств помимо средств собственного избирательного фонда, если их сумма превысила 5 процентов от предельного размера расходования средств избирательного фонда, установленного законом (п. 12 ст. 76 Федерального закона №67-ФЗ).

**Задача № 9.6, ответ 1.** Кандидат, признанный избранным, избирательное объединение, выдвинувшее список кандидатов, допущенный к распределению депутатских мандатов, израсходовали на проведение своей избирательной кампании помимо средств собственного избирательного фонда средства в размере, составляющем более чем 10 процентов от предельного размера расходования средств избирательного фонда, установленного законом (п. 2 ст. 77 Федерального закона № 67-ФЗ).



57–67 ответов – *отлично*; 46–56 ответов – *хорошо*;

34–45 – ответов – *удовлетворительно*;

До 34 ответов включительно – *неудовлетворительно*



Председатель Центральной избирательной комиссии Российской Федерации В.Е. Чуров вручает диплом победителю Конкурса Ю.А. Собачевской

*Для заметок*

**СБОРНИК КОНКУРСНЫХ РАБОТ  
В ОБЛАСТИ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА,  
ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА  
И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О РЕФЕРЕНДУМЕ,  
ВЫПОЛНЕННЫХ СТУДЕНТАМИ И АСПИРАНТАМИ  
ВЫСШИХ УЧЕБНЫХ ЗАВЕДЕНИЙ  
(ЮРИДИЧЕСКИХ ВУЗОВ И ФАКУЛЬТЕТОВ)  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
В 2008/2009 УЧЕБНОМ ГОДУ**

---

Подписано в печать 18.08.2009.  
Формат 70x100 <sup>1</sup>/<sub>16</sub>. Печать офсетная.  
Печ. л. 13,75. Тираж 1019 экз. Заказ

---

Отпечатано в ООО «Интеррост»  
111020, г. Москва, ул. 2-я Синичкина, 9а